

DIRITTO PUBBLICO EUROPEO – RASSEGNA ONLINE**FOCUS – REFERENDUM COSTITUZIONALE DEL 29 MARZO 2020****VERSO IL REFERENDUM COSTITUZIONALE SULLA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI. QUANDO IL FINE (NON SEMPRE) GIUSTIFICA I MEZZI*.**

1

di Armando De Crescenzo**

L'8 ottobre 2019 la Camera dei Deputati ha approvato il testo di legge costituzionale A.C. 1585- B, già approvato in seconda deliberazione dal Senato (A.S. n. 214-515-805-B), che riduce il numero dei parlamentari come stabilito in Costituzione, agli artt. 56 e 57, in 400 deputati e 200 senatori elettivi.

Su tale testo il 29 marzo 2020 si svolgerà il referendum popolare confermativo previsto dall'articolo 138 della Costituzione.

In questo breve contributo, si tenterà di delineare delle riflessioni sull'incidenza che l'eventuale esito favorevole del referendum in oggetto comporterà sugli equilibri della nostra forma di governo.

Seppur parte della dottrina ha già avuto modo di esprimersi sul punto¹, si è preferito strutturare il lavoro così da ripercorrere brevemente il rapporto che intercorre tra intento riformatore e obiettivi attesi, tenuto conto anche del dato storico e del contesto socio-politico, per poi soffermarsi sul “metodo” della revisione.

Con riguardo al primo aspetto, si sottolinea che il dibattito in Assemblea Costituente si concentrò più diffusamente sul bicameralismo paritario che sul numero dei parlamentari. Non a caso, il numero fisso di parlamentari è frutto della disciplina introdotta successivamente all'entrata in vigore della Costituzione, in particolare con legge costituzionale del 9 febbraio 1963, n. 2, con la quale si individuava il numero

* Sottoposto a referaggio.

** Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Napoli Federico II.

¹ Ci si riferisce all'editoriale del Prof. G. Azzariti, nel presente numero.

complessivo in 630 deputati e 315 senatori elettivi e al contempo si parificava la durata delle due Camere, prima diversificata in quanto prevista in sei anni per il Senato della Repubblica.

Nell'originaria formulazione, come approvata dall'Assemblea Costituente, il numero dei parlamentari era determinato in misura fissa in rapporto alla popolazione: per la Camera, un deputato ogni 80.000 abitanti (o frazioni superiori a 40.000); per il Senato, un senatore ogni 200.000 abitanti (o frazioni superiori a 100.000)².

Come autorevolmente sottolineato³, la riforma del 1963 mirava a soddisfare l'esigenza che i componenti delle Camere non aumentassero in ordine all'incremento della popolazione, «al fine di evitare l'ipertrofia delle assemblee» in un paese che negli anni sessanta del secolo scorso registrava un costante incremento demografico.

A seguito della riforma intervenuta nel 1963, nel corso del dibattito sulle riforme istituzionali, il Parlamento è giunto in più occasioni a deliberare una modifica del numero dei parlamentari, soprattutto nell'ambito di progetti più ampi di revisione del bicameralismo, senza che, però, l'*iter* della revisione trovasse esito definitivo⁴. Occorre, dunque, chiedersi, come mai nell'attuale contesto socio-politico il testo di legge sulla riduzione del numero dei parlamenti sia stato approvato.

La riforma si colloca in una particolare fase di crisi del sistema partitico e istituzionale (come ben richiamato nei contributi presenti in questo numero).

Nell'ambito della presentazione del disegno di legge, sono stati particolarmente enfatizzati due ordini di obiettivi: da un lato, favorire il miglioramento del processo decisionale delle Camere per renderle più capaci di rispondere alle esigenze dei cittadini; dall'altro, ridurre "i costi della politica"⁵.

Si ritiene che non sarà forse questo tipo di revisione a determinare un significativo cambiamento, in senso positivo, del procedimento decisionale, potendo addivenire al medesimo risultato attraverso interventi meno "invasivi" (quali la modifica del sistema

² Per una disamina approfondita del tema, si rinvia al dossier elaborato dalla Camera dei Deputati del 7 ottobre 2019 all'indirizzo <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/AC0167f.pdf>.

³ G. Ferrara, Art. 55, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, (art. 55-63), Bologna-Roma, 1984, p. 103.

⁴ Per una compiuta e più recente trattazione sul tema si rinvia al contributo di F. Clementi, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre "less is more"*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, pp. 4 ss.

⁵ Con un risparmio stimato di circa 500 milioni di euro in una Legislatura; dati indicati dal Governo, dal Dipartimento per le Riforme Istituzionali, e reperibili sul sito <http://www.riformeistituzionali.gov.it/it/la-riduzione-del-numero-dei-parlamentari/>.

elettorale, dei regolamenti parlamentari – con disciplina per quanto possibile uniforme tra Camera dei Deputati e Senato della Repubblica) o, al contrario, rimettendo in discussione la persistenza e attualità di un bicameralismo ancora perfetto (forse non più idoneo a «dare completezza di espressione a tutte le forze vive della società nazionale»⁶).

Nell'attuale assetto socio-politico e di crisi dell'istituzione parlamentare tale modifica costituzionale potrebbe incidere profondamente sugli assetti della forma di governo, soprattutto se corredati da ulteriori interventi, non solo di carattere costituzionale, ma anche di legislazione ordinaria (tra tutti, l'approvazione di un nuovo sistema elettorale⁷).

Apparentemente, la semplice riduzione del numero dei parlamentari eletti non sembrerebbe incidere in maniera significativa sul più generale assetto della parte seconda della Costituzione, trattandosi pur sempre di una revisione estremamente puntuale, a differenza di precedenti progetti di revisione di più ampia portata (quali, da ultimo, la cd. “riforma Renzi-Boschi”⁸).

Tuttavia, ciò non può legittimare, come affermato, un'interpretazione che consenta di dire «che si possa procedere senza tener conto degli effetti di sistema, sia delle singole riforme, sia delle diverse riforme che vengono messe in cantiere contemporaneamente»⁹.

La questione non è di poco conto, se solo si consideri che in una democrazia rappresentativa assumono una fondamentale centralità le disposizioni costituzionali relative alla composizione dell'organo parlamentare. Ciò non solo per il funzionamento dell'organo stesso, ma anche per i riflessi che comporta sugli altri, perché dalle Camere discendono i poteri di cui sono investiti gli altri organi costituzionali.

È vero che qui si tratta di disciplinare soltanto la conformazione dell'entità rappresentativa «e non si pone ancora la questione del modo come specificamente deve essere regolato il rapporto di rappresentanza né quella della forma che deve assumere l'entità del rappresentare»¹⁰. Ma è altrettanto vero che il rapporto rappresentativo non può

⁶ G. Ferrara, cit., p. 104.

⁷ Sul rapporto tra riduzione del numero dei parlamentari, sistema elettorale e forma di governo, si rinvia alle riflessioni proposte da V. Fogliame, in questo numero.

⁸ A. Lucarelli, *Il progetto politico della “grande” riforma renziana*, in A. Lucarelli-F. Zammartino (a cura di), *La riforma costituzionale Renzi-Boschi. Quali scenari?*, Torino, 2016, p. 3.

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

¹⁰ In questi termini G. Ferrara, cit., pp. 103 ss.

non essere influenzato dal «modello organizzativo cui si dovrà conformare l'entità rappresentante ed è egualmente inconcepibile che la struttura di questa entità non risenta del modo come è concepita l'altra: quella che in essa si dovrà rappresentare»¹¹.

In altri termini, un'apparente revisione puramente puntuale della Costituzione è idonea a produrre un "effetto domino" anche su tutte le altre disposizioni, a meno che non si tratti di revisioni che non incidano sulla "conformazione" e il funzionamento degli organi costituzionali.

D'altro canto, è difficile individuare delle indicazioni di metodo relative all'esercizio del potere di revisione costituzionale, anche al di là di quanto emerge dalla lettera della disposizione costituzionale che lo disciplina (art. 138 Cost.¹²).

L'art. 138 Cost., infatti, non distingue espressamente tra revisioni organiche (o totali) e puntuali¹³. In tal senso la differenza, tanto nell'uno quanto nell'altro caso, può risiedere nella capacità di riuscire a ponderare al meglio le conseguenze inevitabili di tali revisioni. Solo così, se ne potranno cogliere gli effetti anche nel breve periodo.

Apprezzamento che non può che essere rimesso alle forze politiche tanto di maggioranza quanto di opposizione, così da scongiurare impieghi distorti della revisione, quali, ad esempio, l'uso meramente politico a fini di auto-legittimazione di alcune forze partitiche. Non a caso, in diversa occasione, come già si è espresso in dottrina, «nessuna riforma costituzionale può assicurare un governo migliore, perché questo dipende da virtù che non stanno (almeno in misura sufficiente) nelle leggi, ma negli uomini: e non solo in quelli che ci governano»¹⁴.

Parole chiave: riforma costituzionale - parlamentari - forma di governo

¹¹ *Ibidem*

¹² Si richiama, più di recente e per un approfondimento sul tema, M. Manetti (a cura di), *Per la Costituzione. Scritti scelti*, Vol. I-II, Napoli, 2019.

¹³ Data la copiosità della letteratura sul tema, ci si limita, per ragioni di economia espositiva a richiamare, i più recenti contributi di A. Lucarelli (per gentile concessione dell'autore), *Le garanzie dell'art. 138 Cost.*, in M. Della Morte (a cura di), *Tavola rotonda: le garanzie dell'art. 138 Cost.*, Università degli Studi del Molise – Dipartimento Giuridico – 28 febbraio 2017 Campobasso, in corso di pubblicazione, p. 2 ss., secondo il quale «Il potere di modificare/revisionare la Costituzione, sulla base di norme costituzionali (principi, regole, procedure) significa che singole o più discipline legislative costituzionali possono essere sostituite da altre, ma solo nel presupposto che l'identità, l'omogeneità e la continuità della Costituzione nella sua interezza rimangano garantite.; nonché P. Carnevale, *Considerazioni postume sull'art. 138 Cost. e il procedimento di revisione costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017.

¹⁴ Così, R. Bin, *Cose serie, non riforme costituzionali!*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2013, p. 317.

Key words: Constitutional reforms - parliamentarians - form of government