

*DIRITTO PUBBLICO EUROPEO – RASSEGNA ONLINE**FOCUS – REFERENDUM COSTITUZIONALE DEL 29 MARZO 2020***LA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI: DE IURE
CONDITO O DE IURE CONDENDO? ***

di Francesco Clementi**

1

1. Sono due i principali argomenti intorno ai quali, dal punto di vista degli studiosi, in genere, si sviluppa il dibattito riguardo ad una riduzione del numero dei parlamentari, testo di riforma costituzionale sottoposto al voto popolare in un referendum il prossimo 29 marzo, ossia: (a) la fonte che individua il numero dei parlamentari, cioè il testo costituzionale, una legge organica, una legge ordinaria; e (b) la determinazione del numero dei parlamentari, che per alcuni è un dato esplicito e puntuale, sostanziato in un numero fisso, come ad esempio oggi accade in Italia; per altri, invece, è un dato mobile, dipendente dal rapporto con la popolazione, come ad esempio oggi avviene in Romania; per altri ancora, infine, è una variabile libera che si applica a partire da un numero minimo prefissato di parlamentari e che dipende dall'esito elettorale, potendo determinare seggi c.d. "soprannumerari", come ad esempio oggi in Germania.

Al tempo stesso - ed al contrario - dal punto di vista dell'opinione pubblica il tema viene svolto, per lo più, con uno spirito antiparlamentarista oltre che antipolitico; con una logica, insomma, tutta populistica, anti-elites, fondata sull'idea di "casta"; idea che è stata negli anni abilmente corroborata – peraltro non senza un qualche argomento, sia chiaro – da un sistema mediatico che ha profondamente radicato questo pensare nelle pieghe più profonde della nostra società.

Così, in un Paese che, anche per ragioni demografiche, crescentemente vede fasce della popolazione sempre più caratterizzarsi per un analfabetismo funzionale di ritorno e per lasciar prevalere le emozioni alle ragioni soprattutto nei momenti elettorali, conviene

* Sottoposto a referaggio.

** Professore associato di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Perugia.

affrontare questo tema partendo innanzitutto dalla tradizione costituzionale italiana in tema che, come è noto, ha vissuto principalmente tre fasi¹, e che oggi sembra poterne dischiuderne una quarta, in ragione dell'esito, che appare scontato, del voto appunto del 29 marzo prossimo.

La nostra storia costituzionale evidenzia con chiarezza, infatti, che la predeterminazione fissa del numero dei parlamentari, come previsto attualmente dalla nostra Costituzione per ciascuna delle Camere, non è un consolidato costituzionale che appartiene alle sue basi fondative, posto che non è il frutto dei lavori dell'Assemblea costituente, ma che essa è il portato successivo di un intenso e dinamico confronto politico che, in ragione innanzitutto delle previsioni della III Disposizione transitoria e finale², ha occupato le prime tre Legislature repubblicane, fino ad approdare poi alle plurime riforme costituzionali del 1963. E dunque alla definizione di un numero fisso nel testo costituzionale di parlamentari.

Su questa base, il tema del numero dei parlamentari ha avuto appunto tre fasi (dal 1948 al 1963; dal 1963 al 2001; dal 2001 ad oggi, dopo la legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1, di riforma dell'articolo 48 della Costituzione³) caratterizzate - stante la l'immodificabilità di un sistema elettorale di tipo proporzionale per ragioni legate alla collocazione internazionale dell'Italia in ragione della c.d. guerra fredda⁴ - soprattutto intorno all'obiettivo di fornire la migliore rappresentanza politica al Paese. Questa naturalmente veniva a proporsi - e continua a proporsi, non lo dimentichiamo - all'interno

¹ Ci si permetta di rinviare *amplius* a F. Clementi, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, n. 2/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

² Questa, come noto, prevedeva che « Per la prima composizione del Senato della Repubblica sono nominati senatori, con decreto del Presidente della Repubblica, i deputati dell'Assemblea Costituente che posseggono i requisiti di legge per essere senatori e che: sono stati presidenti del Consiglio dei Ministri o di Assemblee legislative; hanno fatto parte del disciolto Senato; hanno avuto almeno tre elezioni, compresa quella all'Assemblea Costituente; sono stati dichiarati decaduti nella seduta della Camera dei deputati del 9 novembre 1926; hanno scontato la pena della reclusione non inferiore a cinque anni in seguito a condanna del tribunale speciale fascista per la difesa dello Stato. Sono nominati altresì senatori, con decreto del Presidente della Repubblica, i membri del disciolto Senato che hanno fatto parte della Consulta Nazionale. Al diritto di essere nominato senatore si può rinunciare prima della firma del decreto di nomina. L'accettazione della candidatura alle elezioni politiche implica rinuncia al diritto di nomina a senatore.».

³ A questa riforma fecero seguito, come sua attuazione ulteriore, due ulteriori provvedimenti: la legge 27 dicembre 2001, n. 459, nota anche come legge Tremaglia e il conseguente relativo regolamento applicativo (decreto del presidente della Repubblica 2 aprile 2003, n. 104). Da ultimo, cfr. M. Fedi e G. Gambardella, *Il voto degli italiani all'estero: dalle origini del dibattito alle problematiche attuali fino alla recente pronuncia (di rito) della Corte Costituzionale sulle modalità di voto*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, n. 1, 2018, n. 1, p. 265 ss.

⁴ Sul punto, ci si permetta di rinviare a F. Clementi, *Vent'anni di legislazione elettorale (1993-2013). Tra il già e il non ancora*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2, 2015, p. 557 ss.

di un bicameralismo paritario fondato praticamente sulla medesima logica speculare di rappresentanza politico-elettorale, al netto delle non così incidenti differenze presenti riguardo all'elettorato attivo e passivo e alla c.d. base regionale delineate rispettivamente dagli articoli 56 e 57 della Costituzione riguardo alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica.

2. Tenuto conto di questi elementi, il testo che sarà sottoposto a referendum si viene a qualificare per almeno tre caratteristiche, che lo rendono assai differente dalle numerose proposte di legge di riforma costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari che, soprattutto a partire dalla XIII Legislatura, hanno caratterizzato il nostro ordinamento.

Promosso dalla maggioranza politica che ha sostenuto il Governo Conte I, si tratta di un testo infatti che: (a) nasce come una c.d. “micro” riforma, nella logica politica di riforme limitate e puntuali del testo, in completa antitesi alla strategia di “macro riforme” che ha caratterizzato gli ultimi quindici-venti anni del dibattito politico in tema di riforme costituzionali; (b) vede come principale argomento politico per la sua introduzione la necessità di “abbattere i costi della politica”⁵; (c) conferma la presenza dei senatori a vita di nomina presidenziale, fissandone il numero a cinque, e mantiene la previsione costituzionale vigente circa la presenza degli ex Presidenti della Repubblica come senatori di diritto a vita.

3. Nonostante chi scriva sia sempre stato favorevole ad una riduzione del numero dei parlamentari in ragione di una diversa ristrutturazione del bicameralismo (in modo tale da favorire, oltre ad una rappresentanza politica popolare diretta, anche una di tipo territoriale), questo testo – se preso *uti singulus* – inevitabilmente si espone a forti critiche⁶.

Eppure queste critiche, oggi, possono essere ben temperate – anzi, forse addirittura

⁵ Cfr. Intervento del Presidente Conte nell’ambito della presentazione della Nota di aggiornamento al DEF 2018. Si v. *amplius* l’Audizione, da parte delle Commissioni Affari costituzionali congiunte di Camera e Senato del Ministro per i rapporti con il Parlamento e per la democrazia diretta dell’allora Governo Conte I, Riccardo Fraccaro, chiamato ad illustrare le linee programmatiche della sua azione di governo. (Camera dei deputati, XVIII Legislatura, Resoconti Stenografici delle sedi Legislativa, Redigente e Referente, Commissioni Riunite (I Camera e 1a Senato), Resoconto stenografico della seduta n. 1 di giovedì 12 luglio 2018).

⁶ Per un elenco puntuale e specifico, ci si permetta di rinviare a F. Clementi, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, n. 2/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

rimosse – di fronte alle scelte che il Parlamento sta già operando, andando a sanare i problemi che l’eventuale approvazione di questo testo nel referendum costituzionale, slegato da qualsivoglia intervento successivo di rango costituzionale, regolamentare ed elettorale, potrebbe determinare nell’ordinamento.

Infatti la questione della riduzione del numero dei parlamentari oggi sembra doversi forse interpretare, anche in ragione di un esito che appare scontato, più intorno alle prospettive della serie di riforme costituzionali (e non solo) da dover approvare come conseguenza della riduzione dei parlamentari, piuttosto che riguardo alla mera proposta in sé di riduzione del numero dei parlamentari. Insomma, più che *de iure condito*, probabilmente ormai è più rilevante ragionare *de iure condendo*, non da ultimo perché difficilmente gli elettori italiani si esprimeranno in modo maggioritariamente contrario a questo referendum, che peraltro, come noto, è pure senza quorum.

Preso atto di ciò, e accantonato l’argomento politico – per chi scrive assai debole, invero – di una forte riduzione dei costi della politica (non da ultimo perché il risparmio netto generato dall’approvazione di questa riforma sarà pari a 57 milioni annui, 285 milioni a legislatura, cioè lo 0,007 per cento della spesa pubblica italiana almeno a stare a quanto evidenziato dall’ “Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani”, diretto da Carlo Cottarelli⁷), a poco più di un mese di distanza dal voto referendario, a mio avviso, allora l’elemento essenziale da far emergere pertiene quindi più sui testi di iniziativa di riforma costituzionale che si stanno presentando in Parlamento come conseguenza appunto di un’approvazione di questo testo nel referendum del 29 marzo prossimo, che sul testo in sé sul quale si è chiamati al voto.

Per cui, può essere utile, proprio per cogliere il senso del voto che ci attende, ragionare intorno alle iniziative - di riforma costituzionale e non – che sono già in corso di esame parlamentare e che sono state poste in essere proprio per affrontare gli effetti e le conseguenze, appunto, della riduzione del numero dei parlamentari.

Se ne possono elencare almeno tre.

Innanzitutto, la modifica dell’elettorato attivo e passivo del Senato della Repubblica. Con questa scelta, equiparando l’elettorato del Senato a quello della Camera, si vuole tentare

⁷ A ben vedere, dunque, un risparmio molto più basso rispetto ai 500 milioni a legislatura, propagandati da alcuni esponenti politici. Cfr. E. Frattola, *Quanto si risparmia davvero con il taglio del numero dei parlamentari?*, in *Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani*, 24 luglio 2019, disponibile al link: https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-Nota_risparmi_taglio_parlamentari.pdf

di ridurre *in primis* i potenziali esiti difformi e divaricanti del voto di fiducia tra Camera e Senato, oltre che, naturalmente, allargare la platea di chi partecipa al voto: un fatto utile anche a contrastare il voto di chi non vota, offrendogli una potenzialità in più. Si tratta, in particolare, di effetti che sarebbero oltremodo dannosi a maggior ragione a numeri ridotti. D'altronde, è proprio la diversa composizione delle Camere – che è inevitabilmente figlia anche di una diversa platea di elettori – a favorire non di rado una composizione politica delle due assemblee non speculare, sperimentando così in quasi tutte le legislature italiane a partire dal 1994 le difficoltà nell'esprimere un comune, omogeneo e coerente voto di fiducia tra Governo e Parlamento. Tuttavia, non essendovi ora in Parlamento la forza politica per togliere alla Camera Alta il voto di fiducia, questa scelta prova a ridurre allora il rischio di un eccesso di differenza politica nella composizione tra le due Camere, auspicando che ciò possa ridurre il rischio di due potenziali maggioranze politiche. In questo senso, allora, con le modifiche dell'art. 58, primo comma, della Costituzione, riguardo all'elettorato attivo del Senato, approvato già in prima lettura alla Camera, si viene ad uniformare il limite di età per eleggere i senatori, abbassandolo da 25 a 18 anni, cioè a quanto già previsto per la Camera dei deputati, così come, a seguito della conclusione dell'esame in Commissione Affari costituzionali del Senato, è stata approvata pure la modifica dell'elettorato passivo, con l'abbassamento dell'età minima per poter essere eleggibile a senatore da 40 a 25 anni.

In secondo luogo, onde evitare che vi sia una forte asimmetria di “forza politica” dei delegati regionali proprio in quell'elezione (poiché vi è notevole differenza tra 33 su 945 e 33 su 60), con la proposta di legge A.C. 2238 si prevede, da un lato, la riduzione del numero dei delegati regionali che partecipano all'elezione del Presidente della Repubblica, così il loro numero viene ridotto da tre a due, lasciando tuttavia immutato il fatto che la Valle d'Aosta abbia comunque un delegato. E, dall'altro, si modifica il primo comma dell'articolo 57 della Costituzione, stabilendo che, ad eccezione dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, il Senato sia eletto “su base circoscrizionale” e non più, invece, su base regionale, consentendo quindi la possibilità di senatori eletti da più regioni. Fatto decisivo, tenuto conto delle difficoltà di rappresentanza di interi territori, venendo a mancare ben 115 senatori. Si tratta, evidentemente, di due riforme costituzionali vincolate dall'entrata in vigore della legge costituzionale di riduzione del numero di parlamentari e che, in particolare per quanto riguarda i delegati regionali,

decorrono dalla prima legislatura per la quale si applica la legge costituzionale di riduzione del numero di parlamentari. E tuttavia si tratta di riforme che consentono di adeguare in modo accettabile la riduzione del numero dei parlamentari alle dinamiche ordinamentali.

La terza proposta riguarda una legge elettorale più adeguata, atta a superare la palese distorsione della rappresentanza politica che questa riduzione del numero dei parlamentari *naturaliter* prevede (a maggior ragione aggravata dalla legge 27 maggio 2019, n. 51, che ha riprodotto il numero di seggi da attribuire in ragione di un rapporto frazionario, costruito sugli attuali numeri fissati in Costituzione), non da ultimo perché le regioni e le aree più popolate saranno inevitabilmente avvantaggiate rispetto alle aree meno abitate, specialmente rispetto a quelle interne. Eppure è necessaria una nuova legge elettorale anche per garantire un'equa rappresentanza di tutti i gruppi linguistici nelle regioni a Statuto speciale e in quelle che hanno, al loro interno, minoranze linguistiche e culturali costituzionalmente garantite. In tal senso, vi è l'iniziativa parlamentare presentata dal presidente della commissione Affari costituzionali, Giuseppe Brescia⁸, che sembra poter essere però – nel merito, oltre che nel metodo - solo l'inizio di un processo che, a mio avviso, non si potrà concludere in un tempo breve, al di là delle parole dei protagonisti.

Cosa manca ancora?

Nonostante siano in corso di elaborazione anche le ulteriori due riforme costituzionali preannunciate nell'accordo di maggioranza sulla quale è nato e si è venuto a stabilizzare il Governo Conte II - ossia il cambiamento delle norme relative al rapporto fiduciario da instaurare a camere riunite e la presenza dei presidenti di regione in Senato per le leggi relative all'autonomia differenziata – pesa ancora l'assenza di una proposta organica di riforma dei regolamenti parlamentari, che sarebbe, invece, quanto mai necessaria di fronte al tema di dover modificare la stessa struttura del Parlamento (dalle Commissioni permanenti ai gruppi parlamentari, innanzitutto), così come sembra essere ancora troppo flebile quel “tono politico-costituzionale”, tipico di un processo politico importante e di

⁸ Questo testo prevede 391 seggi assegnati con metodo proporzionale, uno sbarramento del 5% e un “diritto di tribuna” per chi resta sotto la soglia del 5%. Si v. la proposta di legge A.C. 2329, presentata il 9 gennaio 2020, annunciata il 10 gennaio 2020, il cui esame è iniziato il 14 gennaio 2020 in Commissione, dal titolo: “Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di soppressione dei collegi uninominali e di soglie di accesso alla rappresentanza nel sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali plurinominali”.

rilievo che si apre. E che, a maggior ragione, non può non vedere il coinvolgimento di tutte le forze politiche, non soltanto quelle di maggioranza.

Insomma, da fare non manca a questo Parlamento e alle forze politiche lì presenti.

Forse è tempo allora che la politica, a poco più di un mese dal voto referendario del 29 marzo, decida di aprire anche questo ulteriore percorso. Infatti, il dare prova di aver colto, con consapevolezza, il rilievo oggettivo delle conseguenze problematiche che, pure riguardo a questo versante, determina l'approvazione di una riduzione del numero dei parlamentari nel nostro Paese, sarebbe una dimostrazione politica di tutto rispetto, soprattutto di fronte ad un voto referendario che, da parte degli elettori, complice anche un'assordante silenzio mediatico, rischia di essere invece inevitabilmente basato su un'incoscienza – ma non innocente - disinvoltura.

Parole chiave: Parlamento – referendum - riduzione numero parlamentari - riforme

Key words: Parliament – referendum – reduction in the number of parliamentarians - reforms