

Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale*

di **Chiara Tripodina** – *Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale nell'Università del Piemonte Orientale*

ABSTRACT: The essay aims to reflect on the constitutional reform on the reduction of parliamentarians, which Italian citizens should have voted by referendum on March 29, 2020. The national and world emergency of the Coronavirus forced a postponement of the referendum sine die, but the role (not central) of the Parliament in this emergency is closely intertwined with the motives of that reform, and leads to a joint reflection.

SOMMARIO: 1. Rinvio *sine die*. – 2. Il testo di legge costituzionale al voto. – 3. Precedenti tentativi di riforma e discussione in Assemblea costituente. – 4. Argomenti a sostegno della riforma: “cavallo magro corre più forte e salta più in alto”. – 5. Argomenti contro la riforma: “non si tagliano le poltrone, ma la democrazia”. – 6. Il progetto riformatore più ampio: le *Riforme del cambiamento*. – 7. Coronavirus, riscatto o pietra tombale del Parlamento?

Quando si vuole diminuire l'importanza di un organo rappresentativo

S'incomincia sempre col limitarne il numero dei componenti

[Umberto Terracini, Assemblea costituente, 18 settembre 1946]

* Lavoro sottoposto a referendum secondo le linee guida della Rivista. Il contributo si colloca nell'ambito del forum sull'emergenza CoViD-19.

1. Rinvio *sine die*

Il 29 marzo 2020 i cittadini italiani avrebbero dovuto votare il referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari¹. Ma il 5 marzo il Consiglio dei Ministri, in un pacchetto di *Misure per il contrasto, il contenimento, l'informazione e la prevenzione sull'intero territorio nazionale del diffondersi del virus COVID-19*, ha chiesto al Presidente della Repubblica la revoca del decreto di indizione, e il referendum è stato rinviato *sine die*².

Con l'Italia in piena emergenza nazionale e angoscia collettiva da "Coronavirus"³, d'altra parte, il voto sulla riforma costituzionale era totalmente obliato dall'informazione e discussione pubblica. E le misure restrittive rese necessarie al fine di contenere la diffusione dell'insidioso virus⁴ – e particolarmente, per quel che qui rileva, le stringenti limitazioni alla libertà di circolazione e alla libertà di riunione in luoghi pubblici e aperti al pubblico⁵ –, sarebbero state in ogni caso impeditive

¹ Testo di legge costituzionale approvato in seconda lettura a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «Modifiche agli articoli 56, 57, e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» (in *Gazzetta ufficiale*, n. 240 del 12 Ottobre 2019). Il testo di legge è esito di tre disegni di legge costituzionali confluiti in uno (del senatore Quagliariello, n. 214; dei senatori Calderoli e Perilli, n. 515, dei senatori Patuanelli e Romeo, n. 805). È stato approvato in prima deliberazione dal Senato della Repubblica il 7 febbraio 2019; il medesimo testo è stato approvato, senza modifiche, in prima deliberazione dalla Camera dei deputati il 9 maggio 2019; nella seduta dell'11 luglio 2019 è avvenuta l'approvazione a maggioranza assoluta da parte del Senato, e l'8 ottobre l'approvazione a maggioranza dei due terzi da parte della Camera. Il referendum è stato indetto su iniziativa parlamentare, richiesto da 71 senatori, e dichiarato legittimo dall'Ufficio centrale per il referendum con ordinanza del 23 gennaio 2020.

² Il decreto presidenziale del 28 gennaio 2020 di indizione del referendum costituzionale è stato revocato con D.p.r. del 5 marzo 2020. È stata poi disposta una deroga alla legge sulla disciplina in materia di referendum (in particolare all'art. 15, co. 1, l. 352/1970) con l'art. 81 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, che ha spostato il termine entro il quale indire il referendum a duecentoquaranta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo ha ammesso. Sui profili di rilievo costituzionale di questo rinvio, V. De Santis, *Il voto in tempo di emergenza. Il rinvio del referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020, pp. 1 ss.

³ Il Coronavirus, o Covid-19, è il terribile virus ad alta infettività che colpisce l'apparato respiratorio umano e che si è rapidamente diffuso dalla Cina in una pandemia di proporzioni mondiali, portando l'Organizzazione mondiale della sanità a dichiarare, il 30 gennaio 2020, lo "stato di emergenza sanitaria pubblica di interesse internazionale" e l'Italia lo "stato di emergenza di rilievo nazionale" il 31 gennaio 2020 (Delibera del Consiglio dei Ministri, 31 gennaio 2020, *Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*), ex art. 7.1, lett. c), d.lgs. 1/2018, *Codice della Protezione civile*). Il virus sta mettendo a dura prova la tenuta non solo dei sistemi sanitari nazionali, ma anche degli apparati democratici tradizionali e della stabilità economica globale. Per alcune prime considerazioni e per il richiamo alla dottrina costituzionalista sia consentito il rinvio a C. Tripodina, *La Costituzione al tempo del Coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, pp.77 ss.

⁴ A partire dal decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID*, che legittima e regge tutta la successiva catena di Dpcm. Si vedano sul punto le ntt. 98 e 106.

⁵ Ma in realtà le limitazioni riguardano un numero ben più ampio di libertà costituzionali: oltre alla libertà di circolazione e soggiorno (art. 16 Cost.) e di riunione (art. 17 Cost.), sono limitate la libertà di culto (art. 19 Cost.), di

dello svolgimento della campagna referendaria e dello stesso esercizio del diritto di voto da parte dei cittadini.

Ma, invero, anche ben prima che l'infausta pandemia giungesse a travolgere le nostre vite private e pubbliche, costringendoci a modificare stili di vita individuali e collettivi come mai prima nell'Italia repubblicana, il silenzio al riguardo era imbarazzante. Soprattutto se raffrontato con la massiccia campagna di informazione e la pervasiva discussione pubblica che, per mesi e mesi, si era svolta in occasione degli ultimi referendum costituzionali.

Eppure la riduzione del numero dei parlamentari, benché "chirurgica"⁶, è una riforma destinata a incidere in modo rilevante sull'assetto istituzionale complessivo⁷ e non merita di essere rimossa dalla riflessione comune, neppure in un momento storico-costituzionale così fortemente anomalo.

Anzi, proprio questo momento, che sottopone a uno *stress-test* inusitato l'intera struttura costituzionale, può indurre a ponderare con maggior accortezza il ruolo del Parlamento, che la riforma costituzionale, in modo più o meno velato, pone in discussione.

2. Il testo di legge costituzionale al voto

Il testo di legge costituzionale al voto prevede, all'art. 1, la riduzione del numero dei Deputati da seicentotrenta a quattrocento, inclusi i deputati eletti nella circoscrizione Estero che scendono da dodici a otto (art. 56 Cost.) e, all'art. 2, la riduzione dei Senatori da trecentoquindici a duecento, con i Senatori eletti nella circoscrizione Estero che passano da sei a quattro. La riduzione complessiva dei Senatori riverbera sulla riduzione del numero minimo di senatori eletti per Regione: da sette a tre (computando per la prima volta, oltre alle Regioni, anche le Province autonome di Trento e Bolzano), mentre rimane invariata la previsione per la quale il Molise ne elegge due e la Valle d'Aosta uno (art. 57 Cost.).

istruzione (artt. 33-34 Cost.), di lavoro (art. 35 ss. Cost.), di impresa (art. 41 Cost.) e, in sintesi, la stessa libertà personale (art. 13 Cost.). Queste libertà vengono limitate per contenere la diffusione del Coronavirus e garantire il diritto individuale e l'interesse collettivo alla vita e alla salute e la tenuta del servizio sanitario nazionale (art. 32 Cost.).

⁶ R. Fraccaro, *Le Riforme del cambiamento: più democrazia e meno poltrone*, Conferenza stampa, 2 ottobre 2018, su www.riformeistituzionali.gov.it.

⁷ Così anche M. Luciani, *Audizione Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati*, 27 marzo 2019, su www.camera.it; M. Volpi, *La riduzione del numero dei parlamentari*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, p. 254.

Quanto ai senatori a vita di nomina presidenziale, l'art. 3 specifica che «il numero complessivo di senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque», risolvendo così nel senso più restrittivo il nodo interpretativo se cinque fosse il numero di senatori a vita in carica nominati dall'istituzione presidenziale o da ciascun Presidente della Repubblica, secondo l'interpretazione che ne diedero i soli Pertini e Cossiga (art. 59.2 Cost.).

Si prevede infine, all'art. 4, che gli esiti della riforma costituzionale «si applicano a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere» successiva all'entrata in vigore della riforma stessa.

Dalle poche righe necessarie e sufficienti per illustrare il contenuto della riforma costituzionale in oggetto, emerge con evidenza come la scelta dei riformatori sia stata nel senso della revisione puntuale e omogenea⁸. È stato così consapevolmente abbandonato lo schema della “grande riforma”, tesa a modificare con un'unica legge ampie parti del testo costituzionale, come era avvenuto nel 2001, con la riforma del titolo V della Costituzione, e come si era tentato di fare nel 2006 e nel 2016, riportando però in entrambi i casi un voto nettamente contrario da parte del corpo elettorale.

Anche se, e come si vedrà più oltre, questa riforma apparentemente chirurgica si inserisce in un progetto di ben più ampia portata, che contribuisce a gettare luce sui reali moventi dei proponenti.

3. Precedenti tentativi di riforma e discussione in Assemblea costituente

La “drastica riduzione del numero dei parlamentari” nei numeri sopra evidenziati - altrimenti nota come “tagliapoltrone”⁹ – era già, nel maggio del 2018, un punto qualificante del *Contratto per il Governo del cambiamento* della allora maggioranza “giallo-verde” (M5S e Lega). Al punto 20 del

⁸ *Contratto per il Governo del cambiamento*, in <https://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contrattogoverno.pdf>, § 20: «Nell'ambito della fondamentale riforma delle istituzioni si rivela necessario un approccio pragmatico e fattibile, con riferimento ad alcuni interventi limitati, puntuali, omogenei, attraverso la presentazione di iniziative legislative costituzionali distinte ed autonome». Sui modi della riforma, A. Cerri, *Osservazioni sui progetti di riforma costituzionale patrocinati dal Ministero per i rapporti con il Parlamento*, in *Astrid Rassegna*, n. 14/2018. In senso critico C. Fusaro, *Nota scritta nell'ambito delle audizioni in Ufficio di Presidenza, in relazione all'esame in sede referente dei ddl cost. n. 214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari)*, in www.senato.it.

⁹ G. Perilli, *Tagliapoltrone approvato in Senato: risparmieremo mezzo miliardo con 345 parlamentari in meno*, su ilblogdellestelle.it, 7 febbraio 2019.

Contratto si leggeva: «Occorre partire dalla drastica riduzione del numero dei parlamentari: 400 deputati e 200 senatori. 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 [...]. Sarà in tal modo possibile conseguire anche ingenti riduzioni di spesa poichè il numero complessivo dei senatori e dei deputati risulterà quasi dimezzato». Tramontata burrascosamente quell'esperienza di governo nell'estate del 2019, il M5S ha posto come *condicio sine qua non* che la riduzione di deputati e senatori rimanesse tra i punti programmatici anche della nuova coalizione di governo con il centro-sinistra¹⁰, portando a un mutamento di orientamento dei nuovi alleati nel voto alla riforma¹¹.

Ma lo snellimento del Parlamento non è certo una scoperta dei partiti che si sono affacciati più di recente sulla scena politica, facendone un loro cavallo di battaglia. La storia delle riforme costituzionali, e soprattutto dei tentativi di riforma costituzionale, ci racconta che il tema è rimasto con costanza all'ordine del giorno a partire dagli anni Ottanta del Novecento, anche se in passato la proposta della riduzione dei parlamentari è sempre stata contestualizzata in revisioni di più ampia portata, nelle quali, insieme ai numeri, si mirava a rivedere la forma di governo e di Stato e il complessivo assetto bicamerale, con particolare riguardo alla composizione e alle funzioni del Senato¹².

¹⁰ Il § 10 del *Programma di governo* M5S-PD recita: «È necessario inserire, nel primo calendario utile della Camera dei deputati, la riduzione del numero dei parlamentari, avviando contestualmente un percorso per incrementare le garanzie costituzionali, di rappresentanza democratica, assicurando il pluralismo politico e territoriale» (su <https://www.repubblica.it/politica/2019/09/03/news/onlinebozzain26puntidelprogrammadigovernom5s-pd-235059672>).

¹¹ Il Partito Democratico, che aveva votato contro la riforma costituzionale nelle prime tre deliberazioni, ha votato a favore nella quarta, consentendo l'approvazione con i 2/3 della maggioranza.

¹² Tra le proposte discusse ma non formalizzate nella *Commissione parlamentare bicamerale "Bozzi"* (IX legislatura, 30 Novembre 1983 – 29 Gennaio 1985), ve n'era una che prevedeva che vi dovesse essere un deputato ogni 110.000 abitanti e un senatore ogni 200.000, in modo che la composizione di Camera e Senato sarebbe risultata, a quel tempo, di 514 deputati e 282 senatori; altra proposta ipotizzava 480-500 membri per la Camera e 240-250 per il Senato; la *Commissione bicamerale per le riforme costituzionali "D'Alema"* (XIII legislatura, 5 Febbraio 1997 – 4 Novembre 1997) prevedeva una riduzione della Camera tra i 400 e i 500 deputati, e del Senato a 200 senatori elettivi; il *Disegno di legge costituzionale A.S. 2544-D Calderoli* (XIV legislatura 2001-2006) prevedeva, nell'ambito di una più vasta riforma, una Camera composta da 518 deputati e un Senato composto da 252 Senatori, ma il disegno di legge, approvato in doppia deliberazione dalle Camere a maggioranza assoluta, fu bocciato dal voto popolare al referendum costituzionale del 25-26 giugno 2006; la *Bozza Violante A.C. n. 553 e abbinati-A* (XV legislatura, 2006-2008), elaborata dalla Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati, prevedeva 512 deputati e 186 senatori eletti dai Consigli Regionali e dai Consigli delle autonomie locali; la Commissione affari costituzionali del Senato, nella XVI legislatura, approvò il testo di legge A.S. n. 24 e abbinati-A, che prevedeva una Camera di 508 deputati e un Senato di 250 senatori, ma il testo, giunto in Assemblea, non proseguì il suo iter per il termine anticipato della legislatura; il *Gruppo di lavoro sui temi istituzionali* (XVII legislatura, 2013-2018) istituito dal Presidente della

Ma il tema dei numeri del parlamento fu ampiamente e animatamente dibattuto anche in Assemblea costituente. La formulazione originaria degli articoli 56 e 57 della Costituzione non prevedeva un numero fisso di parlamentari, bensì un rapporto numerico costante tra abitanti ed eletti, in modo che il numero di parlamentari potesse mutare al variare della popolazione. In particolare, l'art. 56 prevedeva che fosse eletto un deputato ogni 80.000 abitanti (o frazione superiore a 40.000 abitanti), e un senatore ogni 200.000 abitanti (o frazione superiore ai 100.000 abitanti), con un minimo di sei senatori per Regione, fatta eccezione per la Valle d'Aosta alla quale ne spettava uno¹³.

Il passaggio al numero fisso di seicentotrenta deputati e trecentoquindici senatori elettivi a prescindere dalle variazioni della popolazione fu il prodotto di una riforma costituzionale del 1963¹⁴, con la quale si stabilì altresì che nessuna Regione potesse avere meno di sette senatori, ad eccezione di Valle d'Aosta, che ne avrebbe avuto uno, e Molise, due¹⁵.

Risulta interessante ripercorrere i principali argomenti che in Assemblea costituente vennero portati in favore o contro un numero ridotto di parlamentari, per scoprire che non furono affatto dissimili da quelli che occupano l'odierno dibattito.

Repubblica Giorgio Napolitano proponeva, nel testo della *Relazione finale* trasmesso il 12 aprile 2013, una Camera composta da un deputato ogni 125.000 abitanti per un numero complessivo di 480 deputati e un Senato composto da un numero complessivo di 120 senatori, ripartiti in proporzione al numero di abitanti di ciascuna Regione; la *Commissione per le riforme costituzionali* (XVII legislatura 2013-2018) nominata dal Presidente del Consiglio Enrico Letta per formulare ipotesi di revisione della Parte II della Costituzione indicava, nella *Relazione finale* trasmessa il 17 settembre 2013 al Presidente del Consiglio e il 15 ottobre al Parlamento, la riduzione del numero dei parlamentari come misura di «rafforzamento del Parlamento», individuando un numero complessivo di 480 deputati (uno ogni 125.000 abitanti) e un numero di senatori non inferiore a 150 né superiore a 200; infine la *riforma costituzionale Renzi-Boschi* (XVII legislatura 2013-2018) prevedeva di mantenere stabile il numero dei deputati e un Senato di 95 senatori elettivi di secondo grado, eletti dai Consigli Regionali o provinciali autonomi, nell'ambito della più estesa riforma della Camera alta, riforma costituzionale bocciata dal popolo italiano al referendum costituzionale del 6 dicembre 2016 (si veda Dipartimento per le riforme costituzionali (a cura di), *Dossier sul Disegno di legge costituzionale "Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari"*; Servizio studi della Camera, *Dossier Riduzione del numero dei parlamentari (a.C. 1585-B)*, 29 luglio 2019). Si vedano anche le ricostruzioni di F. Clementi, *Sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre "less is more"*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, pp. 6 ss.; M. Volpi, *La riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 262.

¹³ Nella prima legislatura (1948-1953) i deputati furono 574 e i senatori elettivi 237; nella seconda (1953-1958) i deputati furono 590 e i senatori elettivi 237; nella terza (1958-1963) i deputati furono 596 e i senatori elettivi 246. Dalla quarta legislatura, a seguito della riforma costituzionale del 1963, i deputati furono 630 e i senatori elettivi 315.

¹⁴ Legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2.

¹⁵ La legge costituzionale 23 gennaio 2001, n. 1 ha ulteriormente modificato gli articoli della Costituzione prevedendo che (art. 56.2) «Il numero dei deputati è di seicentotrenta, dodici dei quali eletti nella circoscrizione Estero»; (art. 57.1 e .2) «Il Senato della Repubblica è eletto a base Regionale, salvo i seggi assegnati alla circoscrizione Estero. Il numero dei senatori elettivi è di trecentoquindici, sei dei quali eletti nella circoscrizione Estero».

In favore di un parlamento a ranghi minuti, furono avanzati argomenti legati alla miglior esercizio della funzione rappresentativa e legislativa delle assemblee numericamente contenute: «non occorre che i legislatori siano tanti: è necessario che siano buoni»¹⁶; anzi, «più si aumentano le Assemblee di numero e più si rendono disordinate e inefficaci»¹⁷. In sintesi *senatores boni viri, senatus mala bestia*¹⁸.

Pure si disse che a minori numeri sarebbe corrisposto maggior prestigio, in quanto i legislatori sono come la «nostra moneta, [...] più ne emettiamo e più diminuisce di valore; più aumenta il numero dei nostri legislatori e più essi diminuiranno di serietà e di prestigio!»¹⁹.

E non si mancò di ragionare di costi della politica, affermando che «all'opinione pubblica farebbe assai buona impressione una riduzione degli organi dello Stato, anche in riferimento alla situazione finanziaria del Paese»²⁰.

Gli oppositori a questa lettura riduzionistica portarono argomenti del tutto contrari.

Si affermò che, «restringendo il numero dei Deputati», l'esito sarebbe stato «soffocare la volontà delle minoranze»²¹. E questo particolarmente nel caso in cui fosse stato adottato, come ormai appariva certo, il sistema proporzionale nell'elezioni della Camera dei Deputati, in quanto, «se si diminuisce il numero dei Deputati, bisogna aumentare l'estensione territoriale dei singoli collegi nei quali si svolgono le elezioni», con il rischio di non poter assicurare «una rappresentanza a tutte le correnti politiche»²².

¹⁶ Conti (gruppo repubblicano), Commissione per la Costituzione, seduta del 27 gennaio 1947 (ma anche seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 13 settembre 1946).

¹⁷ Nitti (Gruppo dell'Unione Democratica Nazionale), Assemblea Costituente, seduta pomeridiana 24 settembre 1947, con riguardo al Senato. Nello stesso senso Einaudi (Gruppo dell'Unione Democratica Nazionale), seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 18 settembre 1946.

¹⁸ Conti (gruppo repubblicano), Assemblea costituente, seduta del 19 settembre 1947, riportando questa e altre citazioni di Cesare Lombroso.

¹⁹ Nitti (Gruppo dell'Unione Democratica Nazionale), Assemblea costituente 16 settembre 1947; nello stesso senso, Conti (gruppo repubblicano), seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 18 settembre 1946.

²⁰ Perassi (gruppo repubblicano), seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 18 settembre 1946. Ulteriore argomento atteneva al fatto che, mentre in passato la Camera rappresentativa era una sola, con la nuova Costituzione le Camere rappresentative sarebbero state due (Conti, gruppo repubblicano, seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 18 settembre 1946), affiancate inoltre dai Consigli regionali (Perassi, gruppo repubblicano, seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 18 settembre 1946 e Ambrosini, gruppo democratico cristiano, nella medesima seduta).

²¹ La Rocca (gruppo comunista), seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 18 settembre 1946.

²² Cevelotto (gruppo comunista), Assemblea costituente, seduta del 19 settembre 1947 (analoghi argomenti porta nelle sedute del 27 gennaio 1947 e del 23 settembre 1947).

Più in generale si temette che una riduzione del numeri dei parlamentari potesse riverberare in modo negativo sul rapporto tra rappresentanti e rappresentati, distaccando «troppo l'eletto dall'elettore»²³, e ripercuotendosi, a sua volta, sul rapporto tra eletto e partito politico di appartenenza, «perché l'eletto, distaccandosi dall'elettore, acquista la figura soltanto di rappresentante di un partito e non più di rappresentante di una massa vivente, che egli in qualche modo deve conoscere e con la quale deve avere rapporti personali e diretti»²⁴.

Quanto al prestigio, si disse 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»²⁵. Mentre l'argomento dei costi della politica venne liquidato come «debole e facilone»: quale che sia la spesa per i rappresentanti, «l'inconveniente non sarebbe tale da rinunciare ai vantaggi della rappresentanza»²⁶, per cui «se una Nazione spende un miliardo in più per avere buone leggi, non si può dire che la spesa sia eccessiva, specie se le leggi saranno veramente buone»²⁷.

Ma ciò che maggiormente si temette fu che la che riduzione del numero dei deputati potesse mal celare uno spirito «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», sicché «ogni cittadino considererebbe questo atto di chirurgia come una manifestazione di sfiducia nell'ordinamento parlamentare»²⁸. La proposta, in altre parole, avrebbe riflesso «certi sentimenti di ostilità, non preconcepita, ma abilmente suscitata fra le masse popolari contro gli organi rappresentativi» al fine di esautorarli²⁹.

²³ Togliatti (gruppo comunista), Assemblea costituente, seduta del 23 settembre 1947.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Terracini (gruppo comunista), seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 18 settembre 1946. Nella stessa seduta, Terracini porta anche argomenti di ordine pratico-esperienziale, come quello per il quale «le elezioni rappresentano soltanto un primo momento, quello della scelta dei responsabili della vita politica del Paese; ma è noto che nell'interno delle Assemblee elette avviene una seconda scelta»: gli elementi attivi all'interno del Parlamento «si riducono sempre notevolmente in confronto del numero totale dei componenti le Camere; e se si vuole costituire un nucleo centrale che svolga un'azione abbastanza forte per garantire la continuità della vita politica del Paese, occorre che la prima scelta, quella degli elettori, avvenga in limiti, se non troppo ampi non così ristretti» (si veda anche Terracini, Commissione per la Costituzione, seduta 27 gennaio 1947).

²⁶ Terracini (gruppo comunista), Commissione per la Costituzione, seduta 27 gennaio 1947.

²⁷ Terracini (gruppo comunista), seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 18 settembre 1946.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Terracini (Gruppo comunista), Commissione per la Costituzione, seduta 27 gennaio 1947.

Alla fine furono questi timori a prevalere, inducendo i costituenti a prediligere una proporzione numericamente più bassa tra rappresentanti e rappresentati (un deputato ogni 80.000 abitanti, e un senatore ogni 200.000 abitanti), rispetto a quelle più alte che pure erano state avanzate e discusse³⁰.

4. Argomenti a sostegno della riforma: “cavallo magro corre più forte e salta più in alto”

La proposta di riforma al voto prevede, come detto, una riduzione dei parlamentari dagli attuali novecentoquarantacinque a seicento, pari a un taglio lineare del 36,5 %. A seguito della modifica costituzionale, il numero medio di abitanti per ciascun parlamentare eletto passerebbe, per la Camera, da un deputato ogni 96.000 a uno ogni 151.210 abitanti; per il Senato da un senatore ogni 188.424 a uno ogni 302.420 abitanti³¹. Un discostamento notevole non solo rispetto all'attuale proporzione, ma anche – a maggior ragione – rispetto a quella che fu immaginata dai costituenti.

Gli argomenti a sostegno della necessità del mutamento costituzionale nelle relazioni di accompagnamento dei progetti di riforma sono così esposti: da un lato, «favorire un miglioramento del processo decisionale delle Camere per renderle più capaci di rispondere alle esigenze dei cittadini»; dall'altro, «ottenere concreti risultati in termini di spesa (dunque ridurre il costo della politica)»³². In estrema sintesi, «aumentare l'efficienza e la produttività delle Camere e, al

³⁰ Per la Camera dei Deputati, si passò dall'iniziale proposta del relatore Conti (gruppo repubblicano) nella seconda Sottocommissione di «*un Deputato ogni 150 mila abitanti*» (rispetto alla popolazione dell'epoca, circa 300 deputati) (seduta del 4 settembre 1946), alla proporzione di «*un Deputato per ogni centomila abitanti o frazioni superiori a 50 mila abitanti*» (circa 450-500 deputati) approvata dalla seconda Sottocommissione (seduta del 19 dicembre 1946), a quella di «*un Deputato per ottantamila abitanti o per frazione superiore a quarantamila*» (circa 550-600 deputati) decisa dalla Commissione per la Costituzione (seduta del 27 gennaio 1947) e poi confermata dall'Assemblea costituente (seduta del 23 settembre 1947). In ogni caso le cifre sarebbero state un punto di partenza, destinato ad aumentare nelle successive legislature insieme con gli incrementi demografici. Per il Senato il dibattito fu meno serrato: la proporzione sulla quale si trovò l'accordo fu fin dall'inizio quella di «*un Senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila*», che – benché da taluni posta in discussione (Mortati, gruppo democratico cristiano, seduta assemblea Costituente 8 ottobre 1947, propone un emendamento per elevare la percentuale di senatori «da 200 a 250 mila abitanti») - rimane inalterata nei vari passaggi dalla seconda Sottocommissione (seduta del 19 dicembre 1946), alla Commissione per la Costituzione (seduta del 27 gennaio 1947), all'Assemblea costituente (seduta dell'8 ottobre 1947).

³¹ Assumendo il dato della popolazione quale reso da Eurostat (Servizio Studi della Camera, *Dossier Riduzione del numero dei parlamentari (a.C. 1585-B)*, 29 luglio 2019).

³² *Relazione di accompagnamento della Proposta di legge costituzionale d'iniziativa dei senatori D'Uva, Molinari, Spadoni, n. 1172, Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei deputati e dei senatori.*

contempo, razionalizzare la spesa pubblica»³³. Ulteriore argomento che viene portato come decisivo è quello per cui l'Italia potrà «allinearsi agli altri Paesi europei, che hanno un numero di parlamentari eletti molto più limitato»³⁴, considerato che «l'Italia è il Paese con il numero più alto di parlamentari direttamente eletti dal popolo»³⁵.

Invero nei documenti ufficiali non si va oltre queste affermazioni asciutte e apodittiche.

Altri sono i toni della narrazione della riforma “alla base”, soprattutto del Movimento5Stelle: “Tagliamo le poltrone”³⁶! Mandiamo a casa “la casta”! Portiamo alla svolta il nostro Paese con «il passaggio dalla Seconda repubblica alla Terza, quella dei cittadini»³⁷! «Facciamo uscire 345 politici dalle aule di Palazzo Madama e Montecitorio e ci facciamo entrare 60 milioni di italiani»³⁸! Ecco la «misura richiesta a gran voce dai cittadini»³⁹!

Si pensa di dare così finalmente corso a quella «richiesta tanto pressante nell'opinione pubblica, quanto concretamente inascoltata in Parlamento», tanto che «più si moltiplicavano promesse e annunci, più crescevano distacco, malcontento e disillusione, non solo verso i partiti, ma, purtroppo, verso le istituzioni rappresentative»⁴⁰. La riduzione del numero dei parlamentari viene dunque presentata dai proponenti come «un atto esemplare per dare dignità alla politica; un'autoriforma coerente con i sacrifici che troppo spesso sono stati richiesti, se non imposti, agli italiani; un punto netto e di svolta, dopo fiumi di inchiostro su libri e giornali, che hanno più volte raccontato dell'inerzia della politica e della sua incapacità di cambiare se stessa, prima ancora che il Paese»⁴¹.

³³ Calderoli, Relatore, *Relazione della 1° commissione permanente (affari costituzionali) del Senato della Repubblica sui disegni di legge costituzionale nn. 214, 515, 805, Comunicata alla Presidenza il 30 Gennaio 2019.*

³⁴ *Ibidem.*

³⁵ *Relazione di accompagnamento della Proposta di legge costituzionale d'iniziativa dei senatori D'Uva, Molinari, Spadoni, n. 1172, Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei deputati e dei senatori.* Le stesse parole nell'*Audizione del Ministro Riccardo Fraccaro, svoltasi il 12 Luglio 2018 presso le Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato riunite.*

³⁶ G. Perilli, *Tagliapoltrone*, cit.

³⁷ R. Fraccaro, *Riduzione del numero di parlamentari: meno sprechi, più efficienza*, su *Ilblogdellestelle.it*, 16 gennaio 2019.

³⁸ R. Fraccaro, *Riduzione parlamentari: con meno senatori e deputati, più risparmio e più efficienza*, su *ilblogdellestelle.it*, 5 ottobre 2019.

³⁹ *Audizione del Ministro Riccardo Fraccaro, svoltasi il 12 Luglio 2018 presso le Commissioni Affari costituzionale di Camera e Senato riunite.*

⁴⁰ Brescia, Relatore, *Discussione sulla proposta di legge costituzionale: S.214-515-805-B - 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 (Approvata, in un testo unificato, in prima deliberazione, dal Senato, approvata, in prima deliberazione, dalla Camera e approvata, in seconda deliberazione, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, dal Senato) (A.C. 1585-B), 7 ottobre 2019.*

⁴¹ *Ibidem.*

Quanto ai costi, si ricorre a slogan per affermare che la riduzione dei parlamentari comporterà «**il più grande taglio ai costi della politica di sempre**»: «eliminare 345 poltrone» corrisponde a un risparmio **pari a** «1 miliardo di euro ogni 2 legislature»⁴².

Ma anche con riguardo ai vantaggi in termini di efficienza legislativa non si riesce ad andare oltre le formule tautologiche: «**le due Camere lavoreranno con maggiore agilità**»⁴³; «avremo istituzioni parlamentari che [...] saranno *ipso facto* più funzionali»⁴⁴; la riduzione «potrà determinare un miglioramento del processo decisionale delle Camere, che potranno operare con più efficienza e, dunque, essere più capaci di rispondere alle esigenze dei cittadini»⁴⁵. Parte della dottrina costituzionale tenta un maggior grado di approfondimento, spiegando che «la riduzione del numero dei parlamentari, creando una maggiore verticalizzazione della rappresentanza politica», sarà «in grado di aumentare capacità di incidenza, autonomia e prestigio di ciascuno di essi e conseguentemente accrescere funzionalità ed efficienza (ma anche prestigio) di ciascuna Camera nel suo complesso», anche perché «meno parlamentari significa inevitabilmente meno atti, procedimenti, negoziazioni»⁴⁶.

Ma come la riduzione del numero dei parlamentari possa realmente tradursi in un incremento di funzionalità ed efficienza, come possa portare i **cittadini ad avere «un rapporto più diretto con i propri rappresentati in Parlamento»**⁴⁷, come possa essere «**un modo per avvicinare cittadini ed istituzioni**»⁴⁸, **non risulta chiaro**. Né come possa esserci nello stesso tempo, da un lato, «una

⁴² R. Fraccaro, *Riduzione parlamentari: con meno senatori e deputati, più risparmio e più efficienza*, cit.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Calderoli, Relatore, *Discussione del disegno di legge costituzionale (214-515-805-B) Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei Parlamentari*, Senato della Repubblica, 10 luglio 2019, p. 9.

⁴⁵ Audizione del Ministro Riccardo Fraccaro, svoltasi il 12 Luglio 2018, presso le Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato riunite.

⁴⁶ G. Di Plinio, *Un adeguamento della costituzione formale alla costituzione materiale. Il “taglio” del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in *Federalismi.it.*, 3 aprile 2019, pp. 5 ss. Nel senso dell’incremento di prestigio del Parlamento di pari passo con la riduzione di parlamentari anche R. Bin, *Poche cose, poco utili (in margine al programma di riforme costituzionali nella XVIII legislatura)*, in *Astrid Rassegna*, n. 15/2018; G. Cerrina Feroni, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali (audizione presso la Commissione I Affari costituzionali)*, in *Osservatorio costituzionale*, 7 maggio 2019, p. 5; G.L. Conti, *Il futuro dell’archeologia, le proposte della Costituzione sul banco della XVIII Legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018; C. Fusaro, *Nota scritta*, cit.; S. Passigli, *La proposta di riforma costituzionale del governo Conte: luci ed ombre*, in *Astrid Rassegna*, 14/2018.

⁴⁷ R. Fraccaro, *Riduzione parlamentari: con meno senatori e deputati, più risparmio e più efficienza*, cit.

⁴⁸ *Ibidem*.

minore dipendenza di deputati e senatori da interessi particolari» e, dall'altro, una più ampia capacità «di rispondere alle richieste reali che arrivano dalla comunità»⁴⁹.

Di tutti, l'argomento più persuasivo sembra essere «cavallo magro corre più forte e salta più in alto»⁵⁰.

5. Argomenti contro la riforma: “non si tagliano le poltrone, ma la democrazia”

A fronte dei vantaggi dichiarati dai proponenti, non pochi sono gli effetti negativi che le opposizioni politiche e la dottrina costituzionale mettono in luce⁵¹.

a) In primo luogo, quanto alla dichiarata maggior *efficienza* che guadagnerebbe il Parlamento dal taglio dei suoi membri in termini di riduzione del dibattito e dei tempi di decisione, è facile rilevare che non necessariamente una legge approvata da pochi e più rapidamente sia per ciò solo una buona legge, considerando che i costituenti ritennero pluralismo e ponderatezza valori, non impicci⁵². Tagliando i numeri si rischia di perdere visioni e intelligenze. Ce lo insegna la *Dottrina della saggezza della moltitudine* di Aristotele: «Può darsi in effetto che i molti pur singolarmente non eccellenti, qualora si raccolgano insieme, siano superiori a loro [ai pochi]; non presi singolarmente, ma nella loro totalità, come lo sono i pranzi comuni rispetto a quelli allestiti a spese di uno solo. In realtà, essendo molti, ciascuno ha una parte di virtù e di saggezza e come quando si raccolgono

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Calderoli, Relatore, *Discussione del disegno di legge costituzionale (214-515-805-B) Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei Parlamentari, Senato della Repubblica, 10 luglio 2019*, p. 10.

⁵¹ Quanto alle opposizioni parlamentari, oltre ai resoconti stenografici dei dibattiti in Parlamento (particolarmente le sedute del 10 e 11 luglio 2019 al Senato della Repubblica e del 7 e 8 ottobre 2019 alla Camera dei deputati), stralci dei dibattiti si possono trovare in Dipartimento per le riforme costituzionali (a cura di), *Dossier sul Disegno di legge costituzionale “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”*.

⁵² 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, p. 20; A. Mangia, *Note sul programma di riforme costituzionali della XVIII legislatura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2 dicembre 2018, p. 4.; C. Sbailò, *tagliare il numero dei parlamentari? Si può a condizione di preservare la libertà di mandato*, in *Forumcostituzionale.it*, 30 marzo 2019, p. 4.

insieme, in massa, diventano un uomo con molti piedi, con molte mani, con molti sensi, così diventano un uomo con molte eccellenti doti di carattere e di intelligenza»⁵³.

b) Molti possibili effetti distorsivi si lamentano anche quanto alla *rappresentanza politica*.

Benché non vi siano numeri assoluti che possano essere assunti a parametro di garanzia della qualità della funzione rappresentatività⁵⁴, è evidente che, diminuendo il numero dei parlamentari, cresce il numero di cittadini che ogni singolo parlamentare rappresenta, con un incremento della distanza tra singolo cittadino e singolo parlamentare (con la riforma si passerebbe da 1,6 a 0,9 parlamentari ogni 100.000 abitanti)⁵⁵.

Questo, per i più, significherebbe non consentire quella presenza ramificata e capillare dei rappresentanti dei cittadini sull'intero territorio italiano necessaria per registrare e riportare all'interno delle Camere tutta la complessità politica, economica e sociale presente nella Repubblica⁵⁶, pur restando vero che *ex art. 67 Cost.* «ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato»⁵⁷. Ciò inciderebbe negativamente soprattutto a danno delle cosiddette «aree interne», in quanto, con l'ampliamento dell'estensione dei collegi, i territori più marginali per peso economico o culturale o demografico sarebbero sottorappresentati rispetto ai grandi centri urbani⁵⁸.

⁵³ Aristotele, *Politica*, III, 11, 1-10, 1281a-1281b (si cita qui l'edizione Laterza, Roma-Bari, 1997, con traduzione di R. Laurenti). È J. Waldron, *Principio di maggioranza e dignità della legislazione*(1997), Milano, Giuffrè, 2001, pp. 113 ss., a adoperare l'espressione «Dottrina della saggezza della moltitudine» con riguardo a questo passo aristotelico, in riferimento alle virtù del Parlamento.

⁵⁴ A. Mangia, *Note sul programma di riforme costituzionali della XVIII legislatura*, cit., p. 4; M. Volpi, *La riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 259.

⁵⁵ A. Algostino, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 30 settembre 2019, p. 3; D. Porena, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari*, cit., pp. 5 ss.; S. Troilo, *Audizione presso la I Commissione permanente della Camera dei deputati in merito alla proposta di legge cost. A.C. n. 1585 e alla proposta di legge A.C. n. 1616, concernenti la riduzione del numero dei parlamentari e conseguenti modifiche della legislazione elettorale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 23 giugno 2019, p. 5.

⁵⁶ A. Mangia, *Note sul programma di riforme costituzionali della XVIII legislatura*, cit., p. 4; D. Porena, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari*, cit., 7. *Contra* G. Cerrina Feroni, *Riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 5, per la quale «sono mutate in questi decenni di vigenza della Costituzione le ragioni sociali, culturali, economiche e politiche che giustificarono allora una così capillare e diffusa rappresentanza».

⁵⁷ Su questo insiste particolarmente C. Sbailò, *Tagliare il numero dei parlamentari?*, cit., p. 11, per il quale «la riduzione del numero dei parlamentari non incide sulla qualità della rappresentanza, a condizione che non venga vulnerato il principio della libertà di mandato del parlamentare».

⁵⁸ Questo accadrebbe soprattutto in ragione del combinato disposto della riforma costituzionale con la l. 51/2019 recante *Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, che ha sostituito al numero fisso di collegi uninominali della Camera (231) e del Senato (109) previsto dall'attuale legge elettorale, un rapporto numerico - i tre ottavi del totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni

La disproporzione nella rappresentanza avverrebbe in modo esponenziale nella circoscrizione Estero, dove si avrebbero otto deputati e quattro senatori in rappresentanza di 5,5 milioni di italiani iscritti all'Anagrafe degli italiani residenti all'estero: ogni deputato rappresenterebbe 700.000 elettori e ogni senatore 1.400.000. Numeri simili avrebbero forse dovuto indurre i revisori, più che a decurtare la quota di parlamentari eletti all'estero, a riflettere sulla opportunità di rimuovere la previsione costituzionale che la prevede (art. 48.3 Cost.)⁵⁹.

Altro significativo effetto distorsivo sulla rappresentanza politica si avrebbe, a legge elettorale invariata, per il fatto che la riduzione dei seggi disponibili determinerebbe *soglie di sbarramento implicite* più alte di quelle esplicite, tali da impedire di fatto anche nei collegi plurinominali (in minor numero e più ampi) l'accesso in Parlamento alle forze politiche minoritarie, così limitando il pluralismo della rappresentanza democratica⁶⁰.

Quanto ai collegi uninominali, essi diverrebbero di ampiezza tale che ciascun parlamentare (uno ogni 400.000 abitanti alla Camera e uno ogni 800.000 al Senato)⁶¹ dovrebbe sostenere costi molto ingenti per le campagne elettorali, con inevitabile selezione della classe politica in ragione della sua

elettorali - che corrisponde all'attuale percentuale, il 37%, del peso dei seggi uninominali tra Camera e Senato rispetto al totale dei seggi a disposizione. Ma, come dice F. Clementi, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 17, non si tratta di una semplice operazione tecnico-matematica di conversione di un numero fisso in una proporzione: il mutamento operato «squilibra pesantemente il rapporto rappresentativo: ogni parlamentare sarà rappresentativo, infatti, di un numero di abitanti molto maggiore rispetto ad ora, al punto tale che si potranno avere casi limite di parlamentari rappresentativi, tra Camera e Senato, di un numero di abitanti che oscillerà tra ottocentomila e un milione. E i centri più abitati, naturalmente, fagociteranno la rappresentanza delle aree interne del Paese, demograficamente meno popolate, e destinate a perdere chiari collegamenti politici, in quanto tecnicamente impossibilitate, per ragioni appunto demografiche, ad avere propri rappresentanti». Questo avverrebbe particolarmente al Senato, dove si configurerebbe una maggiore disproporzione nella rappresentanza, soprattutto delle Regioni a più bassa densità popolare. In questo senso anche O. Chessa, *Sul taglio dei parlamentari*, in *la costituzione.info*, 10 ottobre 2019.

⁵⁹ R. Bin, *Poche cose, poco utili*, cit.; F. Clementi, *Sulla proposta costituzionale di riduzione di numero dei Parlamentari*, cit., pp. 23 ss.; M. Luciani, *Audizione*, cit.; M. Volpi, *La riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 268. *Contra* S. Troilo, *Audizione presso la I Commissione permanente della Camera dei deputati*, cit., p. 2: «Anche il nuovo numero dei deputati eletti nella Circolazione Estero consentirebbe comunque di rappresentare (con tutti i limiti di quella rappresentanza) in modo non esageratamente disproporzionale gli italiani residenti in tutte le principali aree geografiche del mondo».

⁶⁰ F. Biondi, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in *Nomos*, 3/2019, p. 6; C. Fusaro, *Nota scritta*, cit.; M. Luciani, *Audizione*, cit.; F. Clementi, *Sulla proposta costituzionale di riduzione di numero dei Parlamentari*, cit., pp. 28 s.; D. Porena, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 11. Sul punto Corte cost. 239/2018: le clausole di sbarramento «sono di più specie e, in particolare, possono essere esplicite o implicite [...]. È chiaro, infatti, che un numero di seggi molto basso produrrà un effetto preclusivo potenzialmente assai più rilevante di una soglia di sbarramento, e finanche di una soglia abbastanza alta».

⁶¹ O. Chessa, *Sul taglio dei parlamentari*, cit.; F. Clementi, *Sulla proposta costituzionale di riduzione di numero dei Parlamentari*, cit., p. 29. M. Volpi, *La riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 268.

ricchezza più che della sua competenza, e comunque solo all'interno di partiti politici adeguatamente strutturati⁶².

Alla luce di tutto ciò, per le opposizioni e per parte della dottrina costituzionale, il “drastico taglio” più che le poltrone riguarderebbe la democrazia *tout court*, aprendo una grave *vulnus* nella capacità di rappresentare la pluralità di cittadini, territori, posizioni politiche presenti nel Paese. E l'effetto sarebbe opposto rispetto a quello dichiarato, ulteriormente allontanando i cittadini dalla politica e incrementando il solco tra società e istituzioni⁶³.

c) Altro effetto negativo che si denuncia, a esito della riduzione dei parlamentari, è l'impatto negativo che si avrebbe sull'*organizzazione interna delle Camere*, qualora la riforma costituzionale non venisse accompagnata anche da una revisione dei regolamenti parlamentari.

La riduzione del numero dei parlamentari si rifletterebbe in una parallela riduzione del numero dei componenti delle *commissioni parlamentari*, sicché, a numero invariato di commissioni (attualmente quattordici in entrambi i rami del Parlamento), i singoli deputati e senatori, soprattutto dei gruppi minoritari, sarebbero chiamati a partecipare a un numero più elevato di commissioni, dovendo essere comunque sempre composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi in Parlamento (art. 72.3 Cost.). Inoltre, e soprattutto al Senato, le commissioni si troverebbero a decidere in sede deliberante in una composizione numerica davvero ristretta, tale da porre in dubbio la stessa rappresentatività e democraticità della decisione⁶⁴.

A regolamenti parlamentari invariati, la riduzione inciderebbe sensibilmente anche sull'esercizio di alcune prerogative che vengono riconosciute a determinate soglie numeriche di deputati o senatori, in quanto si tradurrebbe in un incremento della percentuale di parlamentari necessari per l'attivazione delle stesse⁶⁵. Inciderebbe, in particolare, sulla *costituzione dei gruppi parlamentari*,

⁶² F. Biondi, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, cit., p. 6; C. Fusaro, *Nota scritta*, cit.

⁶³ Scrive A. Algostino, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, cit., p. 3, «In tempi, ormai lunghi anni, in cui si ragiona di crisi della rappresentanza, si procede in una direzione che, lungi dal creare le basi per una inversione di rotta, approfondisce il solco che separa società ed istituzioni». Nello stesso senso, F. Clementi, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p.22.

⁶⁴ F. Clementi, *Sulla proposta costituzionale di riduzione di numero dei Parlamentari*, cit., pp. 26 s.; D. Porena, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 20; M. Volpi, *La riduzione del numero dei parlamentari*, cit., pp. 271 e 282 s. *Contra* S. Troilo, *Audizione presso la I Commissione permanente della Camera dei deputati*, cit., p. 2, per il quale «la funzionalità interna delle Camere non dovrebbe essere compromessa».

⁶⁵ Sul punto G. Cerrina Feroni, *Riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 8, che cita a titolo esemplificativo gli artt. 69 Reg. Cam., che riconosce a dieci deputati il potere di chiedere la dichiarazione d'urgenza di un determinato

per i quali i regolamenti delle Camere fissano la soglia a venti deputati e dieci senatori: tale soglia coincide ora con il 3,7% dei deputati e il 3,1% di senatori; con la riduzione dei parlamentari, la soglia sarebbe di fatto innalzata al 5% sia alla Camera sia al Senato⁶⁶.

d) La riduzione del numero dei componenti comporterebbe una variazione anche nell'*assemblea degli elettori del Presidente della Repubblica*, che diverrebbe di seicento parlamentari (oltre ai senatori a vita) e di cinquantotto rappresentanti delle Regioni (tre delegati per ciascuna Regione, uno per la Valle d'Aosta)⁶⁷. Aver lasciata immutata la previsione costituzionale circa il numero dei rappresentanti Regionali (art. 83.2 Cost.) produce come conseguenza che essi acquistano un peso percentuale maggiore sul totale degli aventi diritto nell'elezione del Presidente della Repubblica, dall'attuale 5,7% all'8.8%, senza che ciò sia stato esito di una scelta politica consapevole⁶⁸.

Rispetto a tutti questi profili emerge come la proposta di ridurre i parlamentari avrebbe dovuta essere accompagnata da altre contestuali riforme "di contrappeso"⁶⁹ – costituzionali, legislative, regolamentari –, che invece si è trascurato di portare avanti. Il che non esclude che si facciano in futuro, ma ad oggi non ve n'è certezza.

e) Ancora, la riduzione dei parlamentari potrebbe incidere sulla *verticalizzazione e personalizzazione della politica*. L'assottigliamento del numero di deputati e senatori potrebbe, infatti, agevolare la "serrata delle truppe" nelle battaglie parlamentari, e dunque una più stretta interdipendenza dei parlamentari alle direttive dei gruppi parlamentari, di questi alle leadership nazionali, e dei gruppi di maggioranza alle direttive del Governo, invertendo gli equilibri di forza (*rectius* agevolando l'inversione di equilibri già in atto) nel rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo⁷⁰.

progetto di legge, e 56.3 Reg. Sen., che attribuisce a otto senatori la facoltà di proporre l'inversione della trattazione degli argomenti iscritti all'ordine del giorno della seduta.

⁶⁶ G. Cerrina Feroni, *Riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 8.

⁶⁷ Non considerando i senatori a vita, le maggioranze richieste dall'art. 83 Cost. sarebbero così rideterminate: 439 voti necessari ai primi tre scrutini (due terzi dell'Assemblea); 330 voti dal quarto scrutinio (maggioranza assoluta).

⁶⁸ Profilo evidenziato anche da G. Cerrina Feroni, *Riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 7; F. Clementi, *Sulla proposta costituzionale di riduzione di numero dei Parlamentari*, cit., p. 26; G. Di Plinio, *Un adeguamento della costituzione formale alla costituzione materiale*, cit., pp. 15 s.; C. Fusaro, *Nota scritta*, cit.; M. Luciani, *Audizione*, cit.; M. Volpi, *La riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 272.

⁶⁹ Così M. Volpi, *La riduzione del numero dei parlamentari*, cit., pp. 274 ss.

⁷⁰ A. Algostino, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, cit., p. 5; F. Clementi, *Sulla proposta costituzionale di riduzione di numero dei Parlamentari*, cit., p. 29; A. Mangia, *Note sul programma di riforme costituzionali della XVIII legislatura*, cit., p. 4; D. Porena, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 7.

f) Quanto al *risparmio sui costi della politica*, anche questo si palesa come un argomento fragile e fatuo⁷¹, posto che le voci per il costo per la rappresentanza parlamentare – indennità parlamentari e spese per l’esercizio del mandato - misura nel suo complesso lo 0,007 della spesa pubblica italiana (57 milioni annui, 285 milioni a legislatura)⁷², dunque assai meno rispetto ai 5000 milioni a legislatura dichiarati dai proponenti, restando invariati i costi per il funzionamento delle due Camere⁷³. Inoltre, e come già rilevavano i costituenti, la questione cruciale non è quanto risparmiare sulla democrazia, ma come far sì che la democrazia rappresentativa sia qualitativamente soddisfacente⁷⁴.

g) Quanto, infine, alla *comparazione con le assemblee rappresentative degli altri Paesi*, essa si mostra meno semplice di quanto non parrebbe dall’affermazione per cui «l’Italia è il Paese con il numero più alto di parlamentari direttamente eletti dal popolo»⁷⁵.

In effetti, se si guarda al dato assoluto di numero di parlamentari, e si assume come termine di paragone i Paesi dell’Unione europea (incluso ancora il Regno Unito), l’Italia con i suoi novecentocinquanta parlamentari si trova al secondo posto, dopo il Regno Unito con millequattrocentotrenta e prima della Francia con novecentoventicinque⁷⁶.

Ma la comparazione non può essere condotta in modo così lineare⁷⁷. In primo luogo, perché la composizione numerica parlamentare in alcuni Paesi può risultare non fissa bensì mutevole: o in

⁷¹ G. Azzariti, *Taglio dei parlamentari: parliamone*, in *il Manifesto*, 10 gennaio 2020.

⁷² E. Frattola, *Quanto si risparmia davvero con il taglio del numero dei parlamentari?*, in *Osservatorio sui Conti pubblici italiani*, 24 luglio 2019 (su www.osservatoriocpi.unicatt.it).

⁷³ *Contra* G. Di Plinio, *Un adeguamento della costituzione formale alla costituzione materiale*, cit., p. 13, che ritiene, invece, che «quando il gruppo è più grande [...] anche i costi di coordinamento e i costi dell’organizzazione formale saranno più alti» e quanto «maggiore è il numero dei partecipanti, maggiori sono i costi della decisione».

⁷⁴ B. Caravita, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell’ambito delle proposte di legge costituzionale C.1858 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, p; M. Luciani, *Audizione*, cit.*

⁷⁵ *Audizione del Ministro Riccardo Fraccaro, svoltasi il 12 Luglio 2018 presso le Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato riunite.*

⁷⁶ 1. Regno Unito 1430; 2. Italia 950; 3. Francia 925; 4. Germania 778; 5. Spagna 616; 6. Polonia 560; 7. Romania 465; 8. Svezia 349; 9. Grecia 300; 10. Repubblica Ceca 281; 11. Austria 244; 12. Bulgaria 240; 13. Portogallo 230; 14. Olanda 225; 15. Finlandia 200; 16. Irlanda 218; 17. Belgio 210; 18. Ungheria 199; 19. Danimarca 179; 20. Croazia 151; 21. Slovacchia 150; 22. Lituania 141; 23. Slovenia 130; 24. Estonia 101; 25. Lettonia 100; 26. Malta 67; 27. Cipro 56; 28. Lussemburgo 60 (dati al 2018, Servizio studi della Camera, *Dossier Riduzione del numero dei parlamentari (a.C. 1585-B)*, 29 luglio 2019, *Tabella Numero di parlamentari - Dati assoluti*).

⁷⁷ A. Algostino, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, cit.; G. Di Plinio, *Un adeguamento della costituzione formale alla costituzione materiale*, cit., pp. 9 ss.; M. Volpi, *La riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 259.

quanto il numero è stabilito in rapporto alla popolazione, o in quanto può essere contemplata la possibilità di seggi in soprannumero in entità variabile. In oltre, molto varia se l'istituzione parlamentare è monocamerale o bicamerale; e, in questo secondo caso, se il bicameralismo è “perfetto”, con Camera bassa e Camera alta che esercitano le stesse funzioni e vantano la medesima fonte di legittimazione rappresentativa (come è solo in Italia), o “imperfetto”, con le Camere che esercitano funzioni diverse e hanno diversa base di legittimazione.

Se dunque, alla luce di queste irriducibili differenze, si passa a valutare il rapporto numerico dei parlamentari in base alla popolazione, e cioè il numero di parlamentari per 100.000 abitanti, si scopre che l'Italia, sempre nel contesto dell'Unione europea è al ventitreesimo posto, con 1,6 parlamentari ogni 100.000 abitanti; mentre se passasse la riforma costituzionale scenderebbe la classifica arrivando all'ultimo posto, condiviso con la Germania, con 0,9 parlamentari ogni 100.000 abitanti⁷⁸.

6. Il progetto riformatore più ampio: le *Riforme del cambiamento*

Va infine osservato che la riforma è sì puntuale e omogenea se osservata isolatamente; non più se contestualizzata nel più ampio progetto riformatore in cui la collocano i proponenti stessi.

Il progetto riformatore complessivo che viene perseguito contempla infatti, accanto alla riduzione del numero di deputati e senatori, l'introduzione di forme di vincolo di mandato

⁷⁸ 1. Malta, 14,5; 2. Lussemburgo 11,2; 3. Estonia 7,6; 4. Cipro 6,5; 5. Slovenia 6,3; 6. Lettonia 4,9; 7. Irlanda 4,5; 8. Lituania 4,7; 9. Finlandia 3,7; 10. Svezia 3,7; 11. Croazia 3,6; 12. Bulgaria 3,3; 13. Danimarca 3,2; 14. Slovacchia 2,8; 15. Repubblica Ceca 2,7; 16. Grecia 2,7; 17. Austria 2,7; 18. Romania 2,3; 19. Regno Unito 2,2; 20. Portogallo 2,2; 21. Ungheria 2,0; 22. Belgio, 1,8; 23. *Italia* 1,6; 24. Polonia 1,5; 25. Francia 1,4; 26. Olanda 1,3; 27. Spagna 1,3; 28. Germania 0,9; (Servizio studi della Camera, *Dossier Riduzione del numero dei parlamentari (a.C. 1585-B)*, 29 luglio 2019, *Tabella Numero di parlamentari per 100.000 abitanti*). Lo stesso scivolamento si avrebbe calcolando solo la rappresentatività delle Camere Basse, con l'Italia che passerebbe dal 24 posto, con 1 deputato ogni 96.000 abitanti, all'ultimo posto con 0,7 ogni 151.210 abitanti (Servizio studi della Camera, *Dossier Riduzione del numero dei parlamentari (a.C. 1585-B)*, 29 luglio 2019, *Tabella Numero di Deputati in relazione alla popolazione*).

parlamentare⁷⁹; il rafforzamento della democrazia diretta, con la previsione dell'introduzione del c.d. "referendum propositivo"⁸⁰; l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo⁸¹.

Che queste riforme facciano parte di un progetto unitario emerge dall'essere contestualmente presenti – almeno le prime tre - nel "contratto di governo" del 2018, accomunate dal nome di *Riforme del cambiamento*, «perché incardinano lo spirito e il cuore del cambiamento su cui i cittadini ci hanno dato mandato chiaro»⁸².

D'altra parte sono i proponenti stessi a ribadire che si tratta sì di «misure limitate e chirurgiche», ma che, «sommate tra loro, determineranno una riforma complessiva»⁸³.

Gli obiettivi complessivi delle *Riforme del cambiamento* sono così descritti: «daremo più potere al popolo, renderemo più produttive le istituzioni, valorizzeremo la partecipazione e taglieremo gli sprechi», traghettando così «il Paese verso un nuovo orizzonte»⁸⁴. In questo nuovo orizzonte, si sostiene che democrazia diretta e democrazia rappresentativa saranno in perfetta «sinergia»⁸⁵: vi

⁷⁹ Si legge al § 20 del *Contratto per il Governo del cambiamento*, cit.: «Occorre introdurre forme di vincolo di mandato per i parlamentari, per contrastare il sempre crescente fenomeno del trasformismo». Questo progetto di riforma è stato però per ora accantonato, per l'indisponibilità del centro-sinistra a mettere in discussione l'articolo 67 della Costituzione.

⁸⁰ Già nel punto 20 del *Contratto per il Governo del cambiamento* si leggeva: «sosteniamo l'introduzione del referendum propositivo, ossia un mezzo volto a trasformare in legge proposte avanzate dai cittadini e votate dagli stessi. È poi necessario rendere obbligatoria la pronuncia del Parlamento sui disegni di legge di iniziativa popolare, con puntuale calendarizzazione». La proposta di legge costituzionale, a oggi in discussione al Parlamento, interviene sull'art. 71 Cost., aggiungendo alcuni commi dopo il secondo. Si prevede che «quando una proposta di legge è presentata da almeno cinquecentomila elettori e le Camere non la approvano entro diciotto mesi dalla sua presentazione, è indetto un referendum per deliberarne l'approvazione», e ciò anche se le Camere approvano la legge ma «con modifiche non meramente formali», salvo che, in quest'ultimo caso, i promotori rinuncino alla consultazione popolare. Spetta alla Corte costituzionale «giudicare sull'ammissibilità della richieste di referendum di cui all'art. 71 Cost.» (Disegno di legge Costituzionale S. n. 1089, C. n. 1173, *Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*). Sul disegno di legge, V. De Santis, *Nuovi strumenti per dare impulso alla decisione politica e rivitalizzare la rappresentanza? Interrogativi e aporie sul disegno di legge costituzionale in materia di iniziativa legislativa popolare*, in *Nomos*, 1, 2019, pp. 1 ss.

⁸¹ Si legge nella *Relazione del Senatore Quagliariello al Disegno di legge costituzionale n. 214, Modifiche alla Costituzione in materia di riduzione del numero dei Parlamentari*, comunicato alla Presidenza il 4 Aprile 2018: «Nonostante appaia poco realistico riaprire in questa legislatura il capitolo della grande riforma costituzionale, può essere considerata realizzabile l'idea di ridurre il numero dei parlamentari in misura proporzionale fra Camera e Senato [...]. Sarebbe inoltre auspicabile rimettere in capo parallelamente l'ipotesi di inserire l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, realizzabile tanto con il presidenzialismo quanto con il premierato, e una nuova correlata legge elettorale, non trascurando, ovviamente, di prevedere l'attivazione degli opportuni contrappesi a seconda del sistema prescelto. Appare questa la sola possibile e concreta strada per dare autentica stabilità all'Italia».

⁸² R. Fraccaro, *Le Riforme del cambiamento: più democrazia e meno poltrone*, cit.

⁸³ Calderoli, Relatore, *Discussione del disegno di legge costituzionale (214-515-805-B) Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei Parlamentari, Senato della Repubblica, 10 luglio 2019*, p. 10

⁸⁴ R. Fraccaro, *Le Riforme del cambiamento: più democrazia e meno poltrone*, cit.

⁸⁵ L. Spadacini, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, in www.riformeistituzionali.gov.it, p. 2.

sarà «più potere per i cittadini e più democrazia», ma «nel solco di un Parlamento pienamente legittimato nella sua centralità»⁸⁶.

E tuttavia si dice pure espressamente: «È sulla democrazia diretta che fondiamo la Terza repubblica: il cambiamento nasce e si realizza con queste riforme, che in definitiva hanno come obiettivo finale quello di *trasformare* gli elettori in cittadini, *gli onorevoli in portavoce* e le istituzioni in comunità»⁸⁷ (si noti: gli onorevoli demansionati da rappresentanti a portavoce).

Anche la relazione che accompagna la proposta di legge costituzionale di modifica dell'art. 71 Cost., in materia di iniziativa legislativa popolare e di introduzione del “referendum propositivo”, è esplicita nel senso di presentare la democrazia diretta come correttiva e non rafforzativa rispetto alla democrazia rappresentativa, descritta come debole, farraginoso, degenerata, e dunque giustamente immeritevole della fiducia dei cittadini⁸⁸. Il potenziamento della democrazia diretta costituirebbe «un argine ad alcuni aspetti degenerativi della democrazia rappresentativa: tendenze spartitorie dei partiti; creazione di privilegi a favore dei governanti; incremento degli apparati burocratici e dipendenza dai gruppi di interesse»⁸⁹. Si incarna così il paradosso della democrazia rappresentativa che, constatata la sua delegittimazione, si appresta a porre in essere la sua marginalizzazione anziché il suo riscatto⁹⁰.

Contestualizzata la riduzione del taglio dei parlamentari nel più ampio progetto riformatore, diventa allora poco credibile che essa sia volta, come dichiarano i proponenti, alla salvaguardia della dignità del Parlamento, al rafforzamento della sua efficienza e alla conferma della sua centralità.

⁸⁶ R. Fraccaro, *Le Riforme del cambiamento: più democrazia e meno poltrone*, cit.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ *Relazione del deputato D'Uva alla Proposta di legge costituzionale n. 1173, Modifica all'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare, d'iniziativa dei deputati D'Uva e altri, presentata alla Presidenza della Camera il 19 settembre 2018*: «Le istituzioni rappresentative in Italia e, più in generale, nelle democrazie moderne incontrano innumerevoli difficoltà nel rispondere ai bisogni e alle domande dei cittadini». Ne deriva «il senso di sfiducia nelle istituzioni rappresentative», che si traduce «in disimpegno e disaffezione verso la vita politica» e genera «una grande domanda di maggiore e migliore partecipazione e coinvolgimento da parte dei cittadini». Da ciò la proposta di «potenziare e rendere effettivi gli strumenti di democrazia diretta, in modo da sollecitare una più ampia e reale partecipazione dei cittadini alla vita politica».

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ F. Biondi, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, cit., p. 3.

7. Coronavirus, riscatto o pietra tombale del Parlamento?

Al contrario. Dietro la riforma costituzionale al voto, quale che siano le parole impiegate per motivarla, sobrie o demagogiche, non si può non scorgere un disegno riformatore complessivo volto a traghettare l'Italia in una chimerica Terza repubblica, in cui il Parlamento è destinato a un ridimensionamento, non solo in termini di numeri, ma di funzione e di ruolo; definitivamente rimosso da quella centralità che la Costituzione italiana gli assegna⁹¹.

Il punto è che non si tratterebbe di una «rivoluzione copernicana»⁹², come sostengono i proponenti, bensì della mera ratifica - al più dell'accelerazione - di un processo già mestamente in essere. Sono decenni, ormai, che assistiamo impotenti a questo scivolamento progressivo del Parlamento nel regno della superfluità, marginalizzato volta a volta dal Governo, dalle Regioni, dalla Corte costituzionale, dai giudici, da se stesso. Quotidianamente, per l'un verso o per l'altro, registriamo lo scollamento tra la Costituzione che insegniamo, e che ci ostiniamo a difendere e a voler vedere rispettata ed attuata, e quella che vive nella realtà politico-istituzionale, con un Parlamento sempre più periferico.

È ciò che è accaduto, per esempio, nella storia parlamentare recente, nel momento di approvazione di un atto di indirizzo politico fondamentale come la legge di bilancio, in cui è parso chiaro come il problema del Parlamento non fosse la numerosità dei suoi componenti o la celerità delle sue decisioni, bensì il suo ruolo servente rispetto al Governo⁹³; per non dire del ricorso

⁹¹ A. Algostino, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, cit., p. 7; G. Azzariti, *Taglio dei parlamentari*, cit.; M. Luciani, *Audizione*, cit.; B. Caravita, *Audizione*, cit.; D. Porena, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 26.

⁹² R. Fraccaro, *Le Riforme del cambiamento: più democrazia e meno poltrone*, cit.

⁹³ Nel dicembre del 2018, il Senato della Repubblica ha approvato la legge di *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*, dovendo votare in aula un maxi-emendamento, sul quale il Governo aveva posto la questione di fiducia, interamente sostitutivo dell'art. 1 del disegno di legge fino ad allora conosciuto e discusso, contenente un testo normativo di circa duecentosettanta pagine per l'esame del quale i senatori in Commissione bilancio avevano settanta minuti; tempo evidentemente inadeguato a consentire l'esercizio degli elementi base della funzione legislativa: la conoscenza, la valutazione, la discussione. Questa procedura ha portato una parte dei senatori dell'opposizione a sollevare conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale che, con ord. 17/2019, ha dichiarato inammissibile il conflitto, ma ha espresso preoccupazioni per le prassi instaurate tra Governo e Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa, che rischia di essere ridotta a «mera funzione di ratifica di scelte maturate altrove». L'anno successivo, nel 2019, la legge di bilancio è stata approvata nuovamente con modalità analoghe. Sul punto anche G. Azzariti, *Taglio dei parlamentari*, cit.; M. Luciani, *Audizione*, cit.; Ruggeri, *Il Coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in *Diritti regionali*, n. 1/2020, pp. 368 ss.

massiccio alla delegazione legislativa; alla decretazione d'urgenza; ai maxi emendamenti; alla questione di fiducia; gli ultimi tre spesso combinati tra loro...⁹⁴

Sono queste le quotidiane ferite alla democrazia rappresentativa: prassi che «conducono a un progressivo scostamento dai principi costituzionali», con il rischio di «una graduale ma inesorabile violazione delle forme dell'esercizio del potere legislativo, il cui rispetto appare essenziale affinché la legge parlamentare non smarrisca il ruolo di momento di conciliazione, in forma pubblica e democratica, dei diversi principi e interessi in gioco»⁹⁵. È su queste prassi che è necessario intervenire decisamente con la leale collaborazione di tutti i soggetti istituzionali, se si vuole realmente salvaguardare l'efficienza della funzione legislativa e la centralità del Parlamento. La riduzione del numero dei parlamentari rischia solo, al contrario, di rendere più agevole lo scavalco del Parlamento da parte del Governo, capovolgendo definitivamente gli equilibri del rapporto di fiducia e della forma di governo parlamentare.

Questi tragici giorni, in cui il Paese è in stato di emergenza nazionale da Covid-19, non smentiscono purtroppo l'immagine di una funzione rappresentativa in ombra e ai margini. Nonostante il ruolo cardine che la Costituzione assegna al Parlamento in contesti di emergenza⁹⁶, esso è stato, soprattutto nei primi due mesi, «il grande assente nel tempo del Coronavirus»⁹⁷.

Al tempo del Coronavirus, la fonte principale non è infatti la legge, l'atto del Parlamento a cui la Costituzione assegna «la riserva» nella limitazione dei diritti e delle libertà costituzionali; l'atto che fruttifica dal confronto e dallo scontro politico di tutti i rappresentanti dei cittadini, di maggioranza come di opposizione, dei partiti maggiori come dei minori; l'atto che è espressione della «volontà generale» perché, pur approvato a maggioranza, è la sintesi di un pensiero a cui ciascuno, con la sua intelligenza, visione, sensibilità, contribuisce; l'atto che è soggetto a controllo preventivo da parte del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione e successivo da parte della Corte costituzionale in sede di giudizio di legittimità costituzionale (artt. 70-74 Cost). Non è neppure il

⁹⁴ F. Biondi, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, cit., p. 3; M. Volpi, *La riduzione del numero dei parlamentari*, cit., pp. 265 s. e 284.

⁹⁵ Corte cost., ord. 17/2019.

⁹⁶ Il Parlamento può, ad esempio, convertire in legge entro sessanta giorni i decreti-legge assunti dal Governo in «casi straordinari di necessità e urgenza» (art. 77); deliberare lo stato di guerra e conferire al governo i poteri necessari (art. 78); consentire con legge (o atto avente forza di legge) alle limitazioni alla libertà, di circolazione in particolare, «per motivi di sanità o di sicurezza» (art. 16 Cost.); definire con legge le procedure atte a garantire i poteri sostitutivi del Governo nei confronti di Regioni, Province e Comuni «in caso di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica» (art. 120.2).

⁹⁷ M. Ainis, *L'emergenza e la legge*, cit.

decreto-legge, l'atto con forza di legge che la Costituzione prevede che il Governo possa adottare sotto la sua responsabilità in "casi straordinari di necessità e urgenza", purché sia presentato il giorno stesso dell'emanazione alle Camere per la conversione in legge, che deve avvenire entro sessanta giorni, pena la sua decadenza e perdita di efficacia *ex tunc* (art. 77 Cost.).

Al tempo del Coronavirus, la fonte principale con cui le libertà costituzionali vengono fortemente limitate è il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (Dpcm), atto non contemplato dalla Costituzione, ma che trova il fondamento della sua legittimità in un decreto-legge che lo prepone all'adozione di «ogni misura» - quale che sia - necessaria al «contenimento e gestione dell'emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da COVID-19»⁹⁸; atto non collegiale del Consiglio dei Ministri, ma individuale del Presidente del Consiglio, pur sentiti una serie di soggetti politici e tecnici; non soggetto ad alcun controllo, né preventivo né successivo, né da parte del Presidente della Repubblica, né della Corte costituzionale, né del Parlamento; e tuttavia ritenuto «lo strumento giuridico più idoneo», perché «agile e flessibile, in grado di adattarsi alla rapida e spesso imprevedibile evoluzione del contagio e alle sue conseguenze»⁹⁹.

Al tempo del Coronavirus, l'assenza della legge è specchio dell'assenza del suo autore. Il Parlamento, strutturalmente indebolito, opera a ranghi ridotti non per via della riforma costituzionale, ma per il dichiarato stato di emergenza nazionale: si è infatti «auto-dimezzato a scopo profilattico»¹⁰⁰. Per garantire il funzionamento minimo delle Camere ed evitare rischi di

⁹⁸ Dopo la dichiarazione dello "stato di emergenza di rilievo nazionale" con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, ex art. 7.1 lett. c) del d.lgs. 1/ 2018 (cfr. nt 2), il primo atto con forza di legge è stato il d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID*, convertito con l. 5 marzo 2020, n. 13. L'art. 1, co. 1, prevede che «le autorità competenti sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica». Il co. 2 dell'art. 1 ne esemplifica alcune, ma l'art. 2 dispone che «Le autorità competenti possono adottare *ulteriori misure* di contenimento e gestione dell'emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da COVID-19 anche fuori dai casi di cui all'articolo 1, comma 2». La fonte preposta dal decreto legge per l'adozione delle misure di contenimento è individuata, dall'art. 3 nel «decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentito il Ministro del interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia, nonché i Presidenti delle Regioni competenti, nel caso in cui riguardino esclusivamente una sola Regione o alcune specifiche Regioni, ovvero il Presidente della Conferenza dei presidenti delle Regioni, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale». Al decreto legge ha fatto poi seguito, a partire dal 23 febbraio 2020, un intenso susseguirsi di DPCM, decreti ministeriali e decreti legge, con ritmo sempre più incalzante e incessante (per una completa rassegna dei decreti sinora adottati si rinvia a www.governo.it). Gli atti di matrice governativa si sono poi via via intrecciati con altri atti (ordinanze, direttive, decreti) della protezione civile, dei presidenti di Regione o dei sindaci dei comuni italiani.

⁹⁹ *Informativa del Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, alla Camera dei Deputati in merito all'emergenza Covid-19, 25 marzo 2020*, su www.governo.it.

¹⁰⁰ F. Ceccarelli, *E di fronte all'avanzata del contagio le Camere alzano bandiera bianca*, in *la Repubblica*, 10 marzo 2020, p. 4.

contagio tra deputati e senatori (alcuni dei quali riscontrati positivi al virus), i gruppi politici hanno stretto un accordo teso a garantire la presenza in aula necessaria e sufficiente a ratificare le decisioni prese dal Governo, nel rispetto delle proporzioni dei gruppi, con una calendarizzazione dei lavori ridotta al minimo, lo stretto necessario per fronteggiare l'emergenza sanitaria e, ora, anche economica¹⁰¹.

A un certo momento si era addirittura parlato della possibilità di serrare le porte di Montecitorio e Palazzo Madama per preservare i parlamentari dal contagio: con deputati e senatori a casa, impegnati nel voto *on-line*¹⁰².

Non si è poi per fortuna dato corso a questa ipotesi, che avrebbe troppo plasticamente evocato l'idea della sospensione della democrazia, in netto contrasto con il dettato costituzionale che pone il principio della continuità del Parlamento e dell'attività legislativa, anche nei momenti straordinari di necessità e urgenza (artt. 61 e 77). Si è infine e finalmente detto che «il Parlamento non può chiudere. È in prima linea, il suo lavoro è quanto mai necessario. È presidio a garanzia dei principi democratici e con la sua attività deve sostenere il Paese in una fase particolarmente complicata. È al fianco di chi in questo momento fronteggia in prima persona l'emergenza e di chi ne subisce il peso

¹⁰¹ Nella seduta dell'11 marzo, in cui si è votato lo scostamento del deficit di bilancio, i deputati erano 350 e i senatori 161, meno di quanti prevede la riforma costituzionale; nelle sedute del 25, alla Camera dei Deputati, e del 26 marzo, al Senato della Repubblica, le prime dall'inizio dello stato d'emergenza nazionale in cui il Presidente del Consiglio ha riferito del suo operato alle Camere, i parlamentari si erano autoridotti a un sesto nel rispetto della proporzione dei gruppi. Dice giustamente A. Pertici, *Coronavirus, le Camere dimezzate votano il bilancio. "Precedente pericoloso"*, in *La Stampa*, 11 Marzo 2020: «ciascun parlamentare a rappresentare la Nazione e quindi nessuno può essere escluso dal partecipare. Il dovere di rappresentare la Nazione non viene meno con l'emergenza sanitaria, ancorché molto grave. Giustissimo che si adottino misure adeguate, ma senza privare i parlamentari del loro ruolo istituzionale».

¹⁰² Si è subito attivato un acceso dibattito nella dottrina costituzionalista sulla costituzionalità del voto *on-line* dei parlamentari alla luce dell'art. 64 Cost., che parla di "presenza" dei componenti. Personalmente nutro maggiori perplessità rispetto ai primi commentatori che si sono dichiarati favorevoli a un'interpretazione estensiva del testo costituzionale, tale da includere anche la presenza e il voto a distanza. Così M. Ainis, *Meglio distante che latitante*, in *la Repubblica*, 19 marzo 2020; B. Caravita, *L'Italia ai tempi del Coronavirus*, in *Federalismi.it*, 6/2020, F. Clementi, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione*, in *Federalismi.it*, n. 6/2020; Idem, *Coronavirus, quando l'emergenza restringe le libertà meglio un decreto legge che un Dpcm*, in *Il Sole 24Ore*, 13 marzo 2020; N. Lupo, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una "re-ingegnerizzazione" dei procedimenti parlamentari*, in *Osservatorio Costituzionale*, 3/2020, pp. 1 ss. È da notare che il d.l. 17 marzo 2020, n. 18 prevede all'art. 73 che, al fine di contrastare e contenere la diffusione del virus COVID-19 e fino alla data di cessazione dello stato di emergenza «i consigli dei comuni, delle province e delle città metropolitane e le giunte comunali, che non abbiano regolamentato modalità di svolgimento delle sedute in videoconferenza, possono riunirsi secondo tali modalità».

economico e sociale»¹⁰³: il Parlamento come bene primario e servizio essenziale della democrazia nello stato d'emergenza. Ma è stato necessario affermarlo; non per tutti – parlamentari o cittadini - era scontato.

Dopo un primo lungo momento in cui sono parse tramortite e «sotto shock»¹⁰⁴, progressivamente le Camere, come malati convalescenti, stanno riacquisendo le loro funzioni, normative e di controllo, con le dovute accortezze necessarie a salvaguardare la salute dei rappresentanti insieme con la continuità della funzione rappresentativa.

Anche il Presidente del Consiglio dei Ministri, dopo cinquantaquattro giorni dalla proclamazione dello stato di emergenza nazionale, cinque decreti-legge e otto decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, il 25 e il 26 marzo, si è finalmente recato alle Camere - «la sede dove operate Voi rappresentanti del popolo»¹⁰⁵ - per rendere la sua “informativa in merito all'emergenza Covid-19”. Si è detto «consapevole della necessità di un doveroso coinvolgimento del Parlamento, che esprime, al massimo grado, la democraticità del nostro ordinamento». E, alla luce di ciò, in un nuovo decreto-legge - che ha molto opportunamente, anzi necessariamente dal punto di vista della legittimità costituzionale, trasferito in fonte di rango primario, tipizzandole, le misure di contenimento limitative delle libertà costituzionali - è stata introdotta anche «una più puntuale procedimentalizzazione nell'adozione dei D.P.C.M., prevedendo, tra l'altro, l'immediata trasmissione dei provvedimenti emanati ai Presidenti delle Camere, oltre all'obbligo del Presidente del Consiglio, o del Ministro da lui delegato, di riferire ogni quindici giorni alle Camere sulle misure adottate»¹⁰⁶.

¹⁰³ Roberto Fico, Presidente della Camera dei deputati, in un post del 18 marzo sulla sua pagina *facebook* (www.facebook.com/roberto.fico.5), richiamando un'intervista su *la Repubblica*, 18 marzo 2020, p. 11. Si veda anche il post del giorno successivo): «La Camera continua il suo lavoro [...]. Il Parlamento svolgerà la sua attività e garantirà in pieno l'esercizio delle sue funzioni per dare pieno supporto al Paese in questa fase così delicata e complessa, contribuendo a migliorare i provvedimenti approvati dal governo[...]. L'attività delle Camere è quanto mai necessaria e preziosa in una situazione di emergenza come questa».

¹⁰⁴ G. Azzariti, *Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, pp. 10 ss.

¹⁰⁵ *Informativa del Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, alla Camera dei Deputati in merito all'emergenza Covid-19, 25 marzo 2020*, su www.governo.it.

¹⁰⁶ *Informativa del Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, alla Camera dei Deputati in merito all'emergenza Covid-19, 25 marzo 2020*, su www.governo.it. Il decreto di cui si parla nel testo è il d.l. 25 marzo 2020, n. 19, *Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*. All'art. 1, co. 2, le misure restrittive sono tipizzate: si dice «Ai sensi e per le finalità di cui al comma 1, possono essere adottate, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalità di esso, una o più tra le seguenti misure», e segue l'elenco. Non è più prevista la possibilità di adottare “misure ulteriori” non tipizzate. Quanto all'atto per l'adozione delle misure, l'art. 2, co. 1, dispone che «Le misure di cui all'articolo 1 sono adottate con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentiti il

Il Parlamento, pur se ancora non brilla, incomincia a uscire dall'ombra.

Intanto i cittadini, reclusi in casa, osservano, ascoltano, riflettono, comprendono. E ricorderanno quando dovranno votare la riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari.

Potrebbe essere, allora, il Coronavirus l'occasione per il Parlamento per riscattarsi e smentire la sua superfluità. Oppure potrebbe esserne la pietra tombale.

Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia, nonché i presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale. I decreti di cui al presente comma possono essere altresì adottati su proposta dei presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero del Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale, sentiti il Ministro della salute, il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia. Per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità, i provvedimenti di cui al presente comma sono adottati sentito, di norma, il Comitato tecnico scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630». Si prevede al 5 co. che «I provvedimenti emanati in attuazione del presente articolo sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e comunicati alle Camere entro il giorno successivo alla loro pubblicazione. Il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato riferisce ogni quindici giorni alle Camere sulle misure adottate ai sensi del presente decreto».