

3 APRILE 2019

Un “*adeguamento*” della costituzione formale alla costituzione materiale. Il ‘taglio’ del numero dei parlamentari, in dieci mosse

di Giampiero di Plinio

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università G. D’Annunzio, Chieti/Pescara



Un “*adeguamento*” della costituzione formale alla costituzione materiale. Il ‘taglio’ del numero dei parlamentari, in dieci mosse ^{*}

di Giampiero di Plinio

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università G. D’Annunzio, Chieti/Pescara

Sommario: Premessa. 1. Funzionalità. 2. Qualità. 3. Rappresentanza. 4. Costi. 5. Collegi. 6. Senatori a vita. 7. Elezione del Presidente della Repubblica. 8. Parlamento e lobby. 9. Pari opportunità. 10. Perimetro, abbinamenti, emendamenti.

Premessa

Uno spettro si aggira per l’Europa. È lo spettro del taglio dei parlamenti. A parte l’aspetto più macabro che divertente dell’immagine, di riduzione delle dimensioni del Legislativo si discute da tempo in vari Paesi¹. Da noi, in particolare il decennio dalla pubblicazione del libro di Stella e Rizzo ha visto scorrere sugli schermi posizioni di forze politiche e anche di governi riduzioniste dei privilegi e delle dimensioni dei parlamenti, principalmente sull’onda, più emotiva che sostanziosa, della battaglia a tutto campo appunto contro la “casta”, mentre in dottrina le posizioni hanno spaziato anche su altri terreni, dall’autorevolezza (o meno) del Parlamento al rafforzamento (o meno) dell’esecutivo, fino a domande esistenziali sul collegamento stesso tra numero dei parlamentari e democrazia, ma con una varietà tale di posizioni contrastanti e contraddittorie, che si può tranquillamente concludere che tra i costituzionalisti non si è coagulata nemmeno una certezza, condivisa e oggettivamente fondata, sul ruolo in diritto costituzionale della dimensione dei Parlamenti, e in specie del nostro². Sono invece — mi pare —

* Riceviamo e volentieri pubblichiamo. Il saggio costituisce sviluppo e approfondimento del testo della memoria presentata in occasione dell’audizione presso la 1a Commissione permanente della Camera dei Deputati, 21 marzo 2019, relativa alla proposta di legge costituzionale C. 1585, approvata dal Senato, recante “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”, cui è abbinata la proposta di legge C. 1172 D’Uva, e la proposta di legge C. 1616, approvata dal Senato, recante “Disposizioni per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari”. L’*incipit* del titolo richiama un risalente saggio del Prof. Zagrebelsky, citato nel § 10.

¹ Ad esempio nel Regno Unito (dalla ‘incompiuta’ dell’*House of Lords Act 1999*, alla riduzione del numero delle *constituencies* avviata da Cameron, e pure incompiuta, ma di cui si torna da un po’ a parlare) e nella Francia di Macron, che potrebbe vedere il numero dei députés, ma anche dei senatori, ridotto di un terzo), ma di iniziative del tipo ve ne sono dappertutto, dalla Lituania alla Nuova Zelanda.

² Si tratta di un film visto più volte, nel succedersi di tentativi più o meno resilienti, di riforma costituzionale. Solo a titolo di esempio, e senza risalire molto nel tempo, ricordo che — in relazione al “Disegno di legge costituzionale

pochissimi gli studiosi di discipline giuspubblicistiche che si siano posti, senza trasporti emotivi o ideologici, problemi su che cosa significhi esattamente la dimensione del Parlamento all'interno di un diritto costituzionale che cambia, su quali parametri utilizzare per formulare una analisi, su quale impatto essa abbia su grandezze non tradizionali (ma oggi formalizzate) come la qualità della normazione o la costituzione economica, e su grandezze tradizionalissime, ma stranamente lasciate in un ovattato cono d'ombra nei dibattiti sui numeri, quali la centralità del Parlamento nell'esercizio della sovranità popolare e la sua funzionalità, specie nella selezione e nella capacità decisionale sulle questioni economicamente, socialmente e politicamente più rilevanti.

È probabile che oggi sia più facile spostare l'attenzione su quelle grandezze, proprio per la scelta della attuale maggioranza di 'spacchettare' le riforme costituzionali che buona parte della dottrina costituzionalistica ha accolto con notevole interesse e favore³. Anche se personalmente sono di diverso avviso teorico, il diavolo sta nei dettagli, ed è ovvio che dopo i terremoti si provi a ricominciare, ma con criteri rigorosamente antisismici, tipo appunto, e fuor di metafora, la messa in cantiere di piccole, circoscritte revisioni costituzionali.

Qui di seguito, dunque, tenterò di passare al vaglio delle questioni sopra enunciate una di quelle mini-riforme, precisamente la proposta di legge costituzionale C 1585, avente a oggetto "Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari"⁴, già approvata in prima lettura al Senato e mentre scriviamo 'in lavorazione' alla Camera dei Deputati⁵.

Si tratta di un intervento normativo 'minimalista' di taglio e sostituzione di pochi sintagmi degli art. 56 e 57 Cost., che nel nuovo testo dovrebbero avere la seguente formulazione (in corsivo le sostituzioni):

Art. 56

n. 24 della XVI Legislatura (*Riforma del Parlamento e forma di Governo*) con cui, all'interno di un contesto di misure rafforzative del Governo, si portava il numero dei deputati e dei senatori rispettivamente a 508 e 254 — per alcuni (pur critici sul contesto) la riduzione era «assolutamente irrisoria» (sarebbe stata desiderabile una riduzione ben più ampia), perdeva l'occasione di cancellare la circoscrizione estero (!), ma era comunque del tutto positiva, in quanto rafforzativa del Parlamento e della sua autorevolezza (L. CARLASSARE, *A proposito di riforme*, in *Rivista AIC*, 2/2012); per altri, al contrario, la riduzione del numero dei parlamentari, riducendo gli spazi della rappresentanza, avrebbe costituito «una regressione ... nel cammino della democrazia» (v. ad esempio A. ALGOSTINO, *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, in *Rivista AIC*, 2012, vol. 2, p. 7). Stesso tipo di tratteggio, ma più variopinto (per brevità ometto citazioni puntuali) in età della riforma Renzi-Boschi, dove a venir tagliata era l'elettività di primo grado dell'intero Senato.

³ Tra gli altri, A. CERRI, *Osservazioni sui progetti di riforma costituzionale patrocinati dal Ministro per i rapporti con il Parlamento*, in *Astrid Rassagna*, n. 14/2018; L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, in *Astrid Rassagna*, n. 13/2018.

⁴ In <http://www.camera.it/leg18/126?tab=&leg=18&idDocumento=1585&sede=&tipo>, abbinata con C. 1172, e completata con la parallela proposta di legge ordinaria C 1616, anch'essa già approvata al Senato (<http://www.camera.it/leg18/126?tab=&leg=18&idDocumento=1616&sede=&tipo>).

⁵ Trasmessa dal Presidente del Senato l'8 febbraio 2019.



La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto.

Il numero dei deputati è di *quattrocento, otto* dei quali eletti nella circoscrizione Estero.

Sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto i venticinque anni di età.

La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per *trecentonovantadue* e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

Art. 57

Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero.

Il numero dei senatori elettivi è di *duecento, quattro* dei quali eletti nella circoscrizione Estero.

Nessuna Regione o Provincia autonoma può avere un numero di senatori inferiore a *tre*; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.

La ripartizione dei seggi tra le Regioni o le Province autonome, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

In aggiunta, risolvendo una risalente questione, viene sostituito il secondo comma dell'art. 59, limitando a cinque il numero dei senatori a vita di nomina presidenziale contemporaneamente in carica:

Articolo 59

E' senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica.

Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque.

Al fine di consentire la razionalizzazione tra riforma e legislazione elettorale vigente e soprattutto di evitare di violare il principio di necessità della legge elettorale, la proposta di legge costituzionale prevede (art. 4) che le nuove disposizioni «si applicano a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale e comunque non prima che siano decorsi sessanta giorni dalla predetta data di entrata in vigore». In aggiunta, in parallelo con la riforma viaggia una proposta di legge ordinaria con la quale si sostituisce il numero fisso di collegi/seggi uninominali circoscrizionali (ad oggi 232 per l'elezione della

Camera dei deputati e 116 per quella del Senato) con un rapporto frazionario pari a “tre ottavi” dei seggi di ambo le Camere, indipendentemente dal loro ammontare nella circoscrizione di riferimento⁶.

1. Funzionalità.

Una prima questione è se la riduzione del numero dei parlamentari, creando una maggiore verticalizzazione della rappresentanza politica⁷ sia in grado di aumentare capacità di incidenza, autonomia e prestigio di ciascuno di essi e conseguentemente di accrescere funzionalità ed efficienza (ma anche prestigio) di ciascuna Camera e del Parlamento nel suo complesso. In dottrina, la risposta positiva appare maggioritaria, anche perché si ritiene che il taglio amplierebbe sia la capacità di lavoro dei singoli parlamentari che la forza nel «veicolare correttamente gli interessi di cui sono portatori»⁸. Può anche intuitivamente condividersi il rilievo che «la drastica riduzione del numero dei componenti è destinata a produrre non solo risparmi ma — ... diversamente da preoccupazioni avanzate da altri, incluso il Dossier del servizio studi — una generale maggiore efficienza e dunque, potenzialmente, maggiore prestigio dei due rami del Parlamento e un ruolo rafforzato di quest’ultimo»⁹.

Vanno peraltro più approfonditamente indagati i presupposti e le condizioni grazie ai quali le suddette intuizioni possono essere fondatamente e oggettivamente provate. Esito non certo semplice, a fronte della vaghezza intrinseca, specie nel linguaggio interpretativo costituzionale, di elementi come ‘funzionalità’, ‘prestigio’, ‘efficienza’.

D’altra parte esistono parecchie ricerche, basate anche su indagini empiriche, di diritto e prassi parlamentare, che evidenziano il ruolo determinante di un approccio anche (ma non solo) quantitativo¹⁰,

⁶ Si tratta della proposta di legge C 1616, già citata. Per una analisi accurata, e anche critica, di tale soluzione cfr. L. TRUCCO, *Audizione* della prof. Lara Trucco in merito ai d.d.l. n. 881 su “Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari” (Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica – giovedì 29 novembre 2018), in *Astrid Rassegna*, 2/2919. V. anche G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sul disegno di legge A.S. n. 881* («Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari») in *Astrid Rassegna*, 2/2019.

⁷ G.L. CONTI, *Il futuro dell'archeologia: le proposte di riforma della Costituzione sul banco della XVIII Legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018.

⁸ S. PASSIGLI, *Le proposte di riforma costituzionale del governo Conte: luci ed ombre*, in *Astrid Rassegna*, 14/2018.

⁹ 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.astrid-online.it*, 21 novembre 2018. Come sottolinea l'autore, si porrebbe la questione di come eventualmente adeguare alla riforma i Regolamenti parlamentari (riducendo il numero delle Commissioni, e ancora il numero minimo dei componenti per la formazione di un Gruppo, specie al Senato). Ma nel complesso la funzionalità delle due Camere e del Parlamento nel suo complesso ne dovrebbe comunque guadagnare»

¹⁰ Ovvio che i numeri, da soli, non bastano. Se si afferma che l'interpretazione costituzionale guadagna fondamento scientifico nella misura in cui tiene conto degli effetti teorici e pratici di grandezze quantitative, occorrerà comunque richiamare, o costruire, una spiegazione teorica capace di ‘leggere’ questi oggetti. In assenza saremmo di fronte a un assemblaggio di numeri collezionati da un costituzionalista, la cui utilizzabilità in un’ottica induttiva sarebbe inesorabilmente negata dal rasoio di Hume (in termini generali G. GIORELLO - M. MOTTERLINI, *Crescita della*

ai fini della definizione di quegli elementi. Al riguardo, richiamo un non recente studio, in cui è condotta un'analisi a base empirica degli emendamenti (presentati ed *approvati*) alla finanziaria 2002, comparata con la finanziaria 2001¹¹. Gli emendamenti sono classificati in due grandi categorie, quelli “formali/procedurali” e quelli “sostantivi” (che a differenza dei primi introducono modifiche qualificanti dal punto di vista contenutistico). Gli emendamenti *sostantivi*, a loro volta, sono classificati in tre sub-categorie, riferite alle dimensioni delle arene dei loro potenziali destinatari: a) *general*, che sono potenzialmente rivolti alla soddisfazione degli interessi di tutti i *soggetti* dell'ordinamento giuridico; b) *sezionali*, che pur non attenendo alla totalità dei cittadini, tendono a soddisfare interessi di gruppi o entità composite non configurabili come specifici gruppi di interesse¹²; c) *micro-sezionali*, che individuano precisamente i destinatari in gruppi di interessi ben delineati o soggetti appartenenti ad una parte circoscritta del territorio nazionale o regionale¹³.

Nel confronto tra le due finanziarie, a parte la crescita proporzionale degli emendamenti formali (dal 16 al 29 per cento) che è profilo di grande interesse analitico ma meno rilevante in questa sede, è «notevole la straordinaria corrispondenza ... dei rapporti *tra le diverse tipologie di emendamenti sostantivi*. ... Le quote di emendamenti di tipo generale, sezionale e micro-sezionale rimangono pressoché inalterate ... [ma anche] la propensione della classe politica a condividere logiche espressive di *capienza particolaristica* pare mantenersi sostanzialmente inalterata ... [in ragione di una] matrice doppiamente “strutturale” del fenomeno»¹⁴.

conoscenza e fallibilismo, in G. GIORELLO, (cur.), *Introduzione alla filosofia della scienza*, Bompiani, Milano, 2006, 13 ss.).

¹¹ P. CARETTI – M. MORISI – P. VISCA, *Rappresentanza e politiche pubbliche. Il caso della legge finanziaria 2002*, Seminario di Studi e ricerche parlamentari – Rapporto di ricerca 2002. Si veda anche, a cura degli stessi Autori, *Rappresentanza e politiche pubbliche. Il caso della legge finanziaria 2001*, Rapporto di ricerca 2001, entrambi disponibili in <http://www.centrostudiparlamentari.it/website/ricerche>.

¹² Ad esempio gli emendamenti relativi alla disciplina di grandi settori dell'economia, del pubblico impiego, e simili.

¹³ Esempi (tratti dall'analisi della finanziaria 2002, in CARETTI-MORISI-VISCA, *Rappresentanza e politiche pubbliche. Il caso della legge finanziaria 2002*, cit., p. 120). Eccone qualcuno: 2000 euro al Comune di Agrigento per “Dissalatore servizio città di Agrigento e opere di adduzione connesse”; 1500 euro al Comune di Scopello in Provincia di Vercelli per “Rilancio comprensorio sciistico dell'Alpe di Mera”; 1000 euro alla Provincia di Alessandria per il “Recupero della cittadella militare di Alessandria” e tante altre meraviglie del genere.

¹⁴ «In primo luogo, il particolarismo della rappresentanza politica è un profilo storico del sistema politico italiano. Dal processo della “nazionalizzazione” postunitaria di quest'ultimo, giunge ininterrotto, come un filo rosso dominante, fino all'attuale regime repubblicano e fino alle logiche localistiche insite nel meccanismo elettorale di selezione della classe politica oggi vigente. Senza soluzioni di continuità, si badi, tra il peculiarismo degli interessi e degli ambiti territoriali cui offrire tutela, rappresentanza, sostegno o riconoscimento, che il sistema proporzionale alimentava con le proprie “preferenze” e le modalità diffusamente negoziali dell'accumulazione del consenso in larghe aree del Paese e della società, e la battaglia che ogni candidato deve ingaggiare voto per voto nel singolo collegio secondo i dettami dello scrutinio uninominale. È, in buona sostanza, un radicatissimo intreccio tra l'antropologia politica della storia e della società italiane, e le regole che hanno sin qui presieduto alla formazione dell'élite parlamentare. Ci sono segnali importanti di mutamento. Non c'è dubbio che il corroborarsi del bipolarismo, l'accentuarsi della decisività del confronto tra i *leaders* di schieramenti giustapposti per l'esito

E infatti in entrambe le finanziarie¹⁵ la quota di emendamenti *micro-sezionali* viaggia a livelli superiori al sessanta per cento del totale degli emendamenti ‘sostantivi’, e la forza di quella doppia matrice strutturale è tale che la propensione al micro è stata assecondata da un «atteggiamento notevolmente comprensivo dei Presidenti di Camera e Senato», pure davanti a una tipologia di emendamenti espressamente dichiarati inammissibili dalla legislazione post Maastricht sul bilancio (art. 2 della legge n. 208 del 1999, confermato e rafforzato dalla legge n. 196 del 2009 e dalla legge n. 163 del 2016)¹⁶. Si noti anche che la quota di tale tipo di emendamenti rimane più o meno costante per ogni Gruppo, sia di maggioranza sia di opposizione. In più, in entrambe le leggi finanziarie esaminate, si nota non solo che gli emendamenti di tipo micro-sezionale sono assolutamente preponderanti sul totale degli emendamenti ‘sostantivi’ *presentati*, ma anche che i micro-sezionali *effettivamente approvati* costituiscono la parte più cospicua del totale degli emendamenti ‘sostantivi’ approvati¹⁷.

Si arriva così al nocciolo: abbiamo una massa enorme di micro-emendamenti che — a parte l’illegittimità formalizzata della loro esistenza — non solo producono evidenti disfunzioni per il solo fatto di esistere, ma paradossalmente hanno una elevata probabilità di essere approvati, e non c’è bisogno di molta

complessivo delle competizioni elettorali, l’assorbente preminenza delle arene mediatiche del confronto, abbiano mitigato e ancor più potranno forse attenuare la rilevanza di tale tradizione storica. Ma ciò che è dato osservare al momento, quando la classe politica viene vista all’opera del Parlamento, è quanto meno la forza carsica di quella tradizione: quasi che la professionalità politica rinvenisse in essa un *ubi consistam* ultimo e – nonostante i molti volti della “modernità” maggioritaria – imprescindibile. In secondo luogo, e proprio per quanto appena osservato, non va sottovalutato il peso che esercita il ciclo parlamentare della finanziaria sull’insieme del processo legislativo. La sessione di bilancio e l’esame della finanziaria continuano a appresentare, infatti, un momento cruciale e assorbente del lavoro parlamentare: il pernio su cui e attorno a cui ruota gran parte della capacità produttiva e decisionale del Parlamento, oltre che la sua funzione nel “processo di governo”. È dunque, ormai, l’unica o ultima o unicamente efficace opportunità che gran parte della classe politica in Parlamento ha a sua disposizione per manifestare la propria capacità di offrire e trasmettere rappresentanza in un processo legislativo “vero”. Tale perché certamente avrà un esito e non sarà condannato all’archivistica parlamentare come la grandissima parte delle iniziative legislative di matrice non governativa. Il che è assunto che riguarda, ovviamente, tanto le componenti parlamentari di maggioranza, quanto quelle di opposizione e financo singoli membri dell’esecutivo che non abbiano, su determinate questioni, sufficiente audience presso le istanze che contano della compagine governativa» (CARETTI-MORISI-VISCA, *Rappresentanza e politiche pubbliche. Il caso della legge finanziaria 2002*, cit., p. 13 s.).

¹⁵ Ma la simpatica sindrome, che ha contagiato anche i maxi-emendamenti governativi, al di là di ogni tentativo di argine, pare rimasta immutata negli anni successivi. Si veda V. ONIDA, *Quel voto ha «tradito» il ruolo del Parlamento*, in *Corriere della Sera*, 4 gennaio 2019. Dettagli in M. MOBILI – M. ROGARI, *Manovra, nel maxi-emendamento oltre 1.100 commi: sconti per funghi e tartufi*, in *Il Sole24Ore*, 22 dicembre 2018.

¹⁶ «La legge finanziaria non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio. Essa contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale e in particolare: ... norme che comportano aumenti di spesa o riduzioni di entrata ed il cui contenuto sia finalizzato direttamente al sostegno o al rilancio dell’economia, *con esclusione di interventi di carattere localistico o microsettoriale*. Il testo attuale è (art. 11, comma 3, legge 196 del 2009) «3. La legge di stabilità contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza nel triennio considerato dal bilancio pluriennale. Essa non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, né *interventi di natura localistica o microsettoriale*».

¹⁷ Si vedano, per dettagli, le tabelle n. 1-5, in CARETTI-MORISI-VISCA, *Rappresentanza e politiche pubbliche. Il caso della legge finanziaria 2002*, cit., p. 9 ss.

immaginazione per realizzare che ciascun parlamentare, che ovviamente tiene molto ai suoi micro-emendamenti, è altamente disposto ad essere indulgente con quelli degli altri. Praticamente, anche indipendentemente dalla legislazione elettorale più o meno proporzionale, siamo di fronte a una *frammentazione* per così dire *endogena* degli obiettivi decisionali, derivante da quelle prassi e dalle ragioni anche storiche che ne spiegano l'esistenza. E contro la tesi dell'incidenza negativa della frammentazione sulla funzionalità del Parlamento difficilmente si possono addurre argomentazioni razionali, mentre a favore della stessa tesi esistono robuste evidenze empiriche¹⁸.

Ma a questo punto sembra altrettanto difficile negare che la riduzione del numero dei parlamentari, tagliando radicalmente la massa dei micro emendamenti ma lasciando, com'è ragionevole supporre, le dimensioni quantitative assolute degli altri due tipi di emendamenti 'sostantivi', aumenterebbe il tasso di funzionalità del Parlamento nel suo complesso.

2. Qualità.

La riduzione del numero dei parlamentari non riduce la qualità della azione istituzionale di ciascuno di essi. Anzi, con alta probabilità, la aumenta. Vediamo come.

Sgombriamo in primo luogo il campo dall'idea che la qualità del Parlamento è tanto maggiore quante più leggi produce. A parte l'avvertimento di Tacito nel terzo libro degli *Annales*, il Parlamento, come abbiamo visto, non può essere il luogo geometrico in cui si sommano miriadi di leggi che ciascun parlamentare promuove 'pro domo sua', e in vista di essere riconfermato dai suoi 'mandanti' (lo stesso doppio ritmo derivante dall'imposizione del bicameralismo perfetto da parte dei Costituenti prova che la loro intenzione era completamente diversa). L'essenza reale dell'*azione "del" Parlamento* non è dunque la *quantità* di *azioni "dei" parlamentari*, ma la loro *qualità*, che qui intendo in senso oggettivo, depurato di giudizi politici sul merito delle scelte, come grado di incidere sul processo decisionale per *raggiungere risultati di elevato effetto socioeconomico e politico*, capace di influire sullo stato di cose esistenti.

In primo luogo, l'analisi sugli interventi emendativi micro-sezionali condotta nel precedente paragrafo può, anzi deve, essere estesa anche nella *valutazione* della variazione della *qualità*, a fronte di un progetto di riduzione del numero dei parlamentari, sia dell'azione degli stessi singoli parlamentari che del Parlamento nel suo complesso. È palese che la massa di emendamenti di questo tipo, complessivamente, sarebbe ridotta di un terzo. Il che consentirebbe ai parlamentari di concentrarsi maggiormente sulle questioni sezionali e generali, con evidente vantaggio per la qualità complessiva dell'azione legislativa.

¹⁸ «Avoidance of political fragmentation [is] connected with the principle of functionality» (K. CHRYSSOGONOS – C. STRATILATIS, *Limits of Electoral Equality and Political Representation*, in *European Constitutional Law Review*, n. 8/2012, p. 29).

In secondo luogo, in uno studio empirico sulle condizioni alle quali le mozioni parlamentari possono più probabilmente essere accettate o respinte, alcuni studiosi dell'Università di Groningen hanno dimostrato che — a differenza di quanto suggeriscono i risultati di modelli decisionali che utilizzano un quadro in cui *consistenza numerica, potere e influenza dei partiti* coinvolti sono i principali fattori predittivi — la probabilità di una mozione di essere accettata non dipende *che in minima misura da quei fattori dimensionali*, ma è connessa soprattutto alla *gravità del dilemma sociale* che sta alla base della mozione¹⁹. Con maggiore chiarezza, semplificando e generalizzando, la *qualità* (nel senso suddetto) *non dipende* dalla numerosità dei parlamentari, e pertanto *una diminuzione del numero dei parlamentari non può, in via di principio, diminuirli*. In aggiunta, pare abbastanza realistico ritenere, anche alla luce delle considerazioni svolte nel precedente paragrafo, che una diminuzione ragionevole del numero dei parlamentari non solo non ne diminuisce, ma è suscettibile di aumentarne la qualità operativa, anche perché meno parlamentari significa inevitabilmente meno atti, procedimenti, negoziazioni, e ciascun parlamentare sarebbe raggiunto da un numero minore di istanze dei colleghi con le quali confrontarsi, avendo maggiore incentivo a *selezionare le problematiche ad alta intensità sociale* sulle quali lavorare per la creazione del consenso nei gruppi e nelle articolazioni istituzionali del Parlamento.

3. Rappresentanza.

Una preliminare notazione sulla “compulsione comparativa” della struttura numerica del nostro Parlamento con quella di altri Stati. Tutte le comparazioni che ho potuto leggere²⁰, compresa quella del pur accurato *Dossier* predisposto dai Servizi Studi delle Camere²¹ si limitano a confrontare la dimensione di ciascun ramo del Parlamento, in riferimento alla *constituency*, con i corrispondenti rami dei parlamenti di altri sistemi costituzionali. Qualsiasi analisi di questo tipo è fuorviante nella misurazione del grado di rappresentatività, perché dovrebbe essere integrata dalla considerazione che il nostro è praticamente l'unico Stato a bicameralismo perfetto in regime parlamentare. Sarebbe al contrario razionale che il grado di rappresentatività complessiva, rispetto a Paesi senza Senato elettivo in primo grado, fosse comparato con le sole Camere elettive, e con il numero di 945 oggi e 600 in caso di riforma. Avremmo risultati

¹⁹ R. POPPING - R. WITTEK, *Success and Failure of Parliamentary Motions: A Social Dilemma Approach*, in *PLoS One*, 2015 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4552679/>).

²⁰ A solo titolo di esempio v. ALGOSTINO, *In tema di riforme costituzionali*, cit., p. 4 s.; G. PASSARELLI, *Il ruolo della circoscrizione nei sistemi elettorali*, in <http://www.astrid-online.it>, 21 novembre 2018; P. CARROZZA, *Audizioni del 21-22 novembre 2018 relative all'esame in Prima Commissione dei DDL costituzionale di modifica degli articoli 56 e 57 della Costituzione in tema di numero dei Deputati e di Senatori*, in <http://www.astrid-online.it>, 21 novembre 2018, p. 7; M. LUCIANI, *Audizione*, Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, 27 marzo 2019, p. 1, disponibile in <https://stefanoceccanti.it/wp-content/uploads/2019/03/audizione-massimo-luciani.pdf>.

²¹ Disponibile in <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/Testi/AC0167B.htm>

comparativi completamente differenti da quelli che girano. Credo fermamente che tutte queste valutazioni siano clamorosamente sbagliate²².

Tuttavia, non può negarsi che la riduzione del numero di parlamentari, nel confronto non più con altri Paesi, ma con la situazione italiana attuale (circa 1 parlamentare ogni 63 mila abitanti), avrebbe come effetto una dilatazione delle *constituency* per parlamentare (1 parlamentare ogni 100 mila abita, anche se le cifre finali di questa crescita sarebbero ben al di sotto delle medie europee degli indicatori di rappresentanza). Tuttavia, secondo alcuni, il taglio genererebbe «una distorsione nel rapporto elettori-eletti, una crescita del costo delle campagne elettorali e una selezione di candidature ed eletti da queste derivanti. La semplice o mera riduzione della grandezza delle assemblee elettive, mantenendo invariate le regole elettorali, agirebbe come fattore distorsivo sulla dimensione “elettorale” delle circoscrizioni (abitanti ed elettori), nonché sull’estensione geografica, e dunque nel rapporto rappresentati/eletti e nella “legittimità” di questi ultimi»²³.

Non penso che timori di questo tipo siano oggettivamente fondati²⁴. La logica dei numeri, una volta ridimensionata dal punto di vista comparativo, non inficia l’intensità della percezione delle istanze

²² Con la riforma in oggetto, cioè 600 parlamentari da confrontare, avremmo un indicatore di rapporto complessivo tra la cifra totale dei parlamentari a base elettiva *diretta* e le dimensioni delle *constituency* pari a circa 1 parlamentare per 100 mila abitanti. Parimenti, gli indicatori di Spagna, Francia, Germania, Regno Unito ricalcolati sulla *sola entità complessiva dei parlamentari a base elettiva diretta*, rispettivamente sarebbero 1/82.647 (1,2 per 100 mila abitanti, tenendo conto anche per la Spagna dei 208 senatori di elezione popolare diretta), 1/113.008 (0,88 per 100 mila abitanti), 1/113.626 (0,88 per 100 mila abitanti), 1/101.404 (0,98 per 100 mila abitanti). Se davvero tali numeri indicassero il valore della rappresentanza, allora un Parlamento elettivo italiano composto da 600 membri sarebbe più rappresentativo, anche se di poco, delle Camere elettive dei Parlamenti di Francia, Germania, UK, mentre sarebbe un bit meno rappresentativo della Spagna.

²³ PASSARELLI, *Il ruolo della circoscrizione nei sistemi elettorali*, cit., che a mio avviso valuta male gli effetti del taglio, ma ha ragione nel ritenere utile, anzi probabilmente prima o poi necessaria (ma non tanto per le ragioni suddette), una riforma elettorale di tipo uninominale. Tra gli altri, si pone il dubbio anche C. FUSARO, *Nota scritta*, cit., per il quale «accanto alla crescita indiretta di responsabilità e di prestigio, vanno però anche valutate le conseguenze sulla capacità effettiva di presenza sul territorio — cioè di esercizio reale della funzione rappresentativa —, nonché gli effetti sulle campagne elettorali, a partire dai costi ...». Quanto alla rappresentanza «vi potrebbe essere indirettamente una ricaduta in termini di implicito sbarramento ... (ciò può non essere un male ...)». In senso analogo, CONTI, *Il futuro dell’archeologia*: cit., p. 6;

²⁴ A margine, è interessante osservare che secondo alcuni studi il numero di seggi parlamentari ha un ruolo nella proporzione delle donne in Parlamento. Esisterebbe cioè una correlazione tra il numero di seggi da coprire in un distretto elettorale e il tasso relativo di candidati uomini e donne (M. TREMBLAY, *100 questions sur les femmes en politique*, Remue-Ménage, Montréal, 2008). Questo potrebbe significare che una riduzione del numero dei parlamentari avrebbe effetti riduttivi sulla percentuale delle donne in Parlamento? A me pare una questione mal posta. Non è immaginabile una prova razionale all’idea che aumentando i seggi in Parlamento aumenti la rappresentanza femminile. I rapporti numerici tra i sessi in Parlamento non dipendono dal numero dei parlamentari, ma da circostanze sociologiche ed eventuali, più o meno evanescenti, misure riequilibratrici che incidono indipendentemente dalla dimensione del Legislativo. A prescindere dalla valutazione sulla scientificità e sulla coerenza costituzionale di quelle “misure riequilibratrici”, ciò che qui interessa è che il discorso si sposta esclusivamente su queste (v. C. ANDREUCCIOLI – L. BORSI – M. FRATI, *Parità vo cercando 1948-2018. Le donne italiane in settanta anni di elezioni*, Documento di analisi n. 13 dell’Ufficio Valutazione Impatto del Senato, disponibile

territoriali da parte dei singoli parlamentari e nemmeno dovrebbe incidere sensibilmente sui costi della campagna elettorale. Quando il Costituente decise il numero dei rappresentanti da far eleggere in Parlamento, ritenne che il rapporto tra rappresentati e rappresentanti consentisse di avere un numero sufficiente sul territorio di eletti che fossero in grado di riportare in Parlamento le istanze e le legittime problematiche dei territori di provenienza *alla luce di quelli che erano i mezzi ed i canali d'informazione dell'epoca*. Lo sviluppo dei mezzi di comunicazione ha reso molto più facile per i cittadini attraverso le tecnologie telematiche far pervenire anche ad un numero più limitato di rappresentanti o direttamente alle Istituzioni le proprie legittime istanze. Una riduzione del numero di parlamentari quindi, oggi, non genera una perdita di informazioni dai territori. D'altra parte, sono da tempo visibili prove empiriche di come la tecnologia abbia anche prodotto clamorosi effetti sui costi di campagna, su cui incidono principalmente modello di sistema elettorale e limiti legislativi di spesa, e non più, come un tempo, la dimensione del collegio. Il taglio operato con la riforma costituzionale in itinere non provocherà, pertanto, drammi esistenziali, né danni differenti da quelli che abbiamo già da tempo, ai teoremi della rappresentanza.

Sia tuttavia consentita una breve digressione, che riprenderò alla fine di queste pagine. Di fronte alla empiricamente verificabile parabola storica delle istituzioni parlamentari, i teoremi della rappresentanza e della sua (già esistente) crisi dovrebbero essere alzati di scala, e rapportati a quelli della crisi di sovranità dei Parlamenti²⁵. Per la Costituzione, il Parlamento rappresenta il popolo nel suo complesso, non singole frazioni di esso a macchie di leopardo; il divieto di mandato imperativo non può non condizionare la relazione tra il singolo parlamentare e i gruppi di cittadini che lo hanno eletto, e la relazione è tanto più fragile quanto più la formula elettorale è distante dal modello uninominale. Ma il Parlamento è indefettibilmente l'organo che la Costituzione riconosce come *principale depositario della sovranità popolare*. Ciò che deve essere riequilibrato, allora, è la primazia del Parlamento, non solo nei confronti del governo, ma anche dei poteri, di rango costituzionale o meno, che ne hanno compresso autorevolezza e dignità nel tempo. La riduzione del numero dei parlamentari, a mio avviso, viaggia, se pur debolmente in quanto riforma isolata, in questa precisa direzione. Ma ovviamente non basta. *De jure condendo*, ritengo che siano necessari — ma *solo* dopo l'auspicabile buon fine di questa riforma — ulteriori importanti interventi in tema di bicameralismo e legislazione elettorale. A parte i numeri e altri dettagli, condivido, in particolare, le osservazioni ('prospettiche', perché «oggi non è ancora il momento giusto») di chi²⁶, pur riconoscendo

in <https://www.senato.it>). In definitiva, la questione dell'eguaglianza dei sessi non ha alcuna relazione razionale con la scelta della riduzione (o dell'aumento) del numero dei parlamentari.

²⁵ Sull'aspetto più dirimente della crisi di sovranità del Parlamento, sia consentito il rinvio a G. DI PLINIO, *Giustizia costituzionale e costituzione finanziaria*, in L. Mezzetti e E. Ferioli (cur), *Giustizia e Costituzione agli albori del XXI secolo*, Bonomo, Bologna, 2018, p. 367 ss.

²⁶ M. LIBERTINI, *Sulle nuove proposte governative di riforme costituzionali*, in *Astrid Rassegna*, n. 13/2018.

la sostanziale validità della riforma costituzionale in itinere, lancia uno sguardo a uno dei possibili futuri, e mixando *size of parliament* e *electoral rules* immagina che un ipotetico parlamento *unicamerale* di 200 componenti, eletti con *formula essenzialmente uninominale*, ognuno dei quali investito della rappresentanza di un bacino di circa 300.000 cittadini e così dotato di una missione e di un peso specifico definiti, *sarebbe più rappresentativo* di un parlamento bicamerale di 600 componenti²⁷. Al di là dei dettagli quantitativi che potrebbero essere anche differenti, e di pur auspicabili soluzioni di secondo grado per la rappresentanza dei territori²⁸, si tratterebbe di una soluzione solidamente razionale ed efficiente²⁹, che, tra l'altro, risolverebbe d'un colpo le faticosissime discussioni in dottrina sugli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sul sistema elettorale vigente³⁰.

4. Costi.

A parte la trascurabile dimensione del risparmio in termini di emolumenti, rimborsi e vitalizi³¹, la ragionevole riduzione del numero dei parlamentari incide positivamente, diminuendone la portata e la dimensione, sia sui costi del processo decisionale in sé considerato, sia sull'impatto macroeconomico/finanziario delle decisioni stesse.

Il primo aspetto riguarda i costi delle decisioni, che comprendono anche la maggiore o minore probabilità di raggiungere decisioni definitive efficienti. In termini di teoria generale appare logicamente evidente, ma è stato anche variamente dimostrato empiricamente, che le dimensioni di un gruppo di persone influenzano i costi della sua azione. Più specificamente, rispetto ai gruppi più grandi — in cui i benefici per ogni singolo membro sono minori, i membri sono meno motivati e i costi organizzativi più elevati — i gruppi più piccoli saranno più efficaci e agiranno più rapidamente, e i benefici tenderanno a essere

²⁷ Su analoga lunghezza d'onda FUSARO, *Nota scritta*, cit., per il quale l'esito della semplice abolizione del Senato, in termini di taglio dei parlamentari «sarebbe pressoché identico, la semplificazione sistemica assai maggiore e l'impatto su rappresentatività e rappresentanza ... senza controindicazioni; non vi sarebbe neppure necessità di intervenire sulla legislazione elettorale vigente, al netto di altre considerazioni sulla sua funzionalità»

²⁸ Sia consentito il rinvio al mio *Costituzione economica, costituzionalismo multilivello e 'leale conflittualità' nel nuovo Senato (delle autonomie)*, in *Diritti regionali*, 3/2016, p. 658 ss.

²⁹ In questo senso mi pare siano orientate anche le conclusioni di *Il ruolo della circoscrizione nei sistemi elettorali*, cit., il quale pone la soluzione uninominale alternativa a quella di liste piccole e bloccate.

³⁰ Variamente e diffusamente, sul punto, TRUCCO, *Audizione*, cit.; G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sul disegno di legge A.S. n. 881*, cit.; S. TROILO, *Prime osservazioni alla PDL cost. A.C. n. 1585 e alla PDL A.C. n. 1616*, disponibile in <https://stefanoceccanti.it/audizione-prof-silvio-troilo-sulla-riduzione-del-numero-dei-parlamentari/>.

³¹ Cui fa esclusivo riferimento la stampa e buona parte della dottrina (tra cui M. LUCIANI, *Audizione*, cit., p. 2: «... non possono essere certo alcuni milioni di euro di risparmio a suggerire un intervento costituzionale ...»), dimenticando appunto che quei pochi milioni sono proprio l'ultima cosa da prendere in considerazione, una pagliuzza, di fronte agli altri tipi di costi di cui parlerò nel paragrafo, che sono una pesantissima trave per il bilancio.

superiori ai costi³². Quando il gruppo è più grande, infatti, anche i costi di coordinamento e i costi dell'organizzazione formale saranno più alti; in pratica, e sempre in termini generalissimi, quanto più il gruppo è numeroso, tanti più ostacoli esisteranno al coordinamento collettivo, alla funzionalità e all'efficienza dei risultati³³, a meno di introdurre complicati correttivi attraverso coercizioni e incentivi che riducano tra l'altro la tendenza al *free riding*, ma si tratta di rimedi difficilmente applicabili, e comunque difficilmente funzionanti, nelle strutture parlamentari (basti pensare alla sostanziale inefficacia della disciplina del divieto di emendamenti micro-settoriali, di cui si è detto sopra).

Tenuto conto che i costi delle decisioni pubbliche (in generale) sono come abbiamo detto di due tipi, i costi esterni e quelli interni, di *decision-making*³⁴, questi ultimi si parametrano alle opportunità, alle risorse, al tempo e agli sforzi necessari per prendere una decisione o raggiungere un accordo³⁵, e pertanto la misura dei costi decisionali dipende strettamente, a parità di altre variabili pure rilevanti, dal *numero di partecipanti al processo decisionale*³⁶, nel senso che maggiore è il numero di partecipanti, maggiori sono i costi della decisione³⁷.

In questa prospettiva, appare fondato su robuste argomentazioni ed evidenze empiriche il teorema che i parlamenti con un numero elevato di parlamentari avranno di default (a parità di ogni altra condizione) costi decisionali più elevati rispetto ai parlamenti con un piccolo numero di parlamentari.

Per amor di precisione e completezza, va esaminata una ulteriore angolazione, sempre in termini generali. Infatti, indicando con N il numero di partecipanti a una organizzazione collettiva, esiste l'evidenza empirica che i costi decisionali interni *sono sicuramente crescenti al crescere di N* mentre i costi "organizzativi" esterni al processo decisionale potrebbero, astrattamente e comunque in determinate condizioni, *anche essere decrescenti al crescere di N* ³⁸. In questa prospettiva, la dimensione ottimale sarebbe quella *che minimizza i costi di interdipendenza*³⁹. La prospettiva ha un interesse nella valutazione della democrazia diretta, ma molto meno nel caso in esame, dove non è possibile estendere N oltre certi limiti. Tralascio dunque, anche per ragioni di brevità, di sviluppare un'analisi di questo tipo, di cui alla fine non ve ne è nemmeno la necessità. Infatti i *costi esterni* a cui intendo fare riferimento specifico in questa sede non sono quelli inerenti le

³² M. OLSON, *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. London, Harvard University Press, 1965.

³³ A. LUPIA – G. SIN, *Which public goods are endangered? How evolving communication technologies affect the logic of collective action*, in *Public Choice*, 2003, Vol. 117(3-4), p. 315 ss.

³⁴ F. PARISI, *Markets, votes and the calculus of consent*, in *Public Choice*, 2012, Vol. 152(3-4), p. 451 ss.

³⁵ V. OSTROM - E. OSTROM, *Public choice: a different approach to the study of public administration*, in *Public Administration Review*, 1971, Vol. 31(2), p. 203 ss.

³⁶ K.L. DOUGHERTY - J. EDWARD, *The calculus of consent and constitutional design*. New York, 2011.

³⁷ J. BUCHANAN - G. TULLOCK, *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962.

³⁸ BUCHANAN - TULLOCK, *The Calculus of Consent*, cit., p. 167

³⁹ *Op. loc. ult cit.*

problematiche *organizzative* della decisione parlamentare, ma quelli derivanti dalle sue dinamiche *funzionali*, intesi come *costi di impatto* delle decisioni parlamentari *in rapporto alle finanze della collettività*, collegati agli ‘effetti economici’ di un maggiore o minore *size* della struttura stessa⁴⁰. Si tratta di una analisi complessa del rapporto tra *outputs* dei parlamenti e finanza pubblica, più sviluppata nella letteratura economico-quantitativa (e molto meno in quella giuspubblicistica), che coinvolge non solo l’elemento dimensionale, ma altre importanti variabili. A parità di tali altre grandezze, e a sistema elettorale vigente, la riduzione sensibile del numero dei parlamentari riduce, come abbiamo visto, la frammentazione ‘endogena’ in Parlamento, e pertanto dobbiamo ora chiederci se una minore dimensione numerica del Legislativo sia ragionevolmente in grado di ridurre l’impatto in termini di spesa pubblica⁴¹. Uno studio empirico, considerato innovativo e seminale nella letteratura di economia costituzionale, prova che la dimensione della frammentazione del potere legislativo, oltre agli effetti sulla funzionalità e sulla qualità del lavoro parlamentare che abbiamo esaminato sopra, genera notevoli “effetti economici”⁴², che si riverberano sull’intero quadro della *costituzione finanziaria*, rendendola complessivamente più o meno adeguata ad affrontare i vincoli quantitativi delle grandezze macroeconomiche imposti non solo dalla costituzione economica europea, ma dalla stessa turbolenza della globalizzazione⁴³, per cui, in tempi di equilibrio di bilancio (costituzionalizzato) la riduzione del numero dei parlamentari segue una logica pienamente

⁴⁰ Il ruolo e gli effetti che il numero dei membri del parlamento ha sulle sue decisioni è stato studiato in un corpo relativamente ristretto di ricerche sui parlamenti democratici contemporanei. Va precisato, comunque, che la maggior parte di questo tipo di studi si concentra sui parlamenti a formula elettorale uninominale, sebbene la loro trasposizione a formule differenti sia teoricamente possibile. Una teoria di tali effetti si trova riassunta in B.R. WEINGAST – K.A. SHEPSLE – C. JOHNSEN, *The political economy of benefits and costs: A neoclassical approach to distributive politics*, in *Journal of Political Economy*, 89/1981, p. 642 ss. Con maggior rigore in D.M. PRIMO, - J.M. SNYDER, J. M., - *Distributive politics and the law of 1/N*, in *Journal of Politics*, 70/2008, p. 477 ss. Uno dei prodotti più noti di questo tipo di studi è la cosiddetta “law of 1/N”, chiaramente spiegata da R. PEROTTI – Y. KONTOPOULOS.. *Framgmented Fiscal Policy*, in *Journal of Public Economics*, 86/2002, p. 191 ss.: «Individual groups and hence, indirectly, their representatives in the fiscal policy decision-making process benefit from specific types of expenditures; by contrast, because of basic constitutional principles, typically taxation falls on large segments of the population and cannot be easily targeted. Hence, each group and their representatives fully internalize the benefits of the expenditures they propose; however, they internalize only a fraction 1/N of the costs the associated revenues impose on the whole economy. Clearly this fraction falls as the number N of groups and their representatives increases. Thus, a larger number of participants in the process leads to a larger total expenditure». In sostanza, il numero dei membri del parlamento e dei distretti elettorali (N) avrebbe rilevanza nella *fiscal constitution*, perché con l’aumentare del numero delle circoscrizioni elettorali, a ognuna di esse spetta una parte sempre più piccola (1/N) delle risorse dei progetti finanziati a livello nazionale. Ciò produrrebbe una spinta all’aumento della spesa pubblica con l’aumentare del numero dei parlamentari. Il supporto statistico per questa proposizione è ampiamente consolidato (J. C. BRADBURY - W. M. CRAIN, *Legislative organization and government spending: Cross-country evidence*, in *Journal of Public Economics*, 82/2001, p. 309 ss.).

⁴¹ J. C. BRADBURY - W. M. CRAIN, *Legislative organization and government spending*, cit., *passim*; R. RICCIUTI, *Trading Interests: Legislature Size, Constituency Size and Government Spending in a Panel of Countries*, in *Rivista di Politica Economica*, 1/2003.

⁴² T. PERSSON - G. TABELLINI, *The Economic Effects of Constitutions*, Cambridge, MA, MIT Press, 2003.

⁴³ G. DI PLINIO, *Costituzione economica e sistema elettorale*, in *federalismi.it*, 2016, n. 24.

coerente con la conseguente esigenza di massima razionalizzazione delle risorse disponibili e di efficace selezione degli obiettivi di spesa.

5. Collegi

La rideterminazione del numero di deputati e senatori si riverbera inevitabilmente sulla legislazione elettorale, almeno per quanto riguarda il design e la dimensione delle *constituencies*. La disciplina vigente prevede per la Camera dei deputati 232 collegi uninominali e 63 collegi plurinominali; per il Senato 116 uninominali e 33 plurinominali. La proposta di legge costituzionale C. 1585 in oggetto, molto opportunamente, non interviene in materia. La definizione territoriale dei collegi, per risultare coerente con il nuovo e diminuito numero di parlamentari, e *senza discostarsi dall'impianto del vigente sistema elettorale*, impone una nuova delega legislativa da parte del legislatore elettorale o la ridefinizione dei collegi direttamente con legge, onde diminuire il numero attuale di collegi (uninominali in primo luogo) e in modo tale da dispiegare i suoi effetti al momento di applicazione della nuova disciplina costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari. A mio avviso, la proposta di legge C. 1616, già approvata al Senato appare, allo stato, cioè *con il sistema elettorale attuale*, la migliore possibile.

6. Senatori a vita.

È più che ovvio che ciascun parlamentare avrebbe in un Parlamento numericamente ridotto un peso politico maggiore di quanto ne abbia oggi. Va però considerato che questo vale anche per i senatori a vita il cui peso attuale aumenterebbe per diminuzione del denominatore. Il progetto approvato in prima lettura al Senato chiarisce che il numero previsto in Costituzione (cinque) riguarda il numero massimo dei senatori di nomina presidenziale e non il numero dei senatori che ciascun Presidente può nominare. Tuttavia, come è stato suggerito⁴⁴, non vi sarebbero a mio avviso ostacoli costituzionali alla riduzione a 4 o a 3.

7. Elezione del Presidente della Repubblica.

La riduzione del numero dei parlamentari comporterebbe una alquanto vistosa variazione nell'assemblea allargata degli elettori: 600 parlamentari (oltre ai senatori a vita), ai quali si devono aggiungere i 58 rappresentanti delle Regioni (tre delegati per ciascuna Regione; un solo delegato per la Valle d'Aosta). Espungendo dal computo i senatori a vita, le maggioranze di cui all'articolo 83 della Costituzione

⁴⁴ A. PASTORE, *Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari (A.S. 214, 515, 805)*, in http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/000/845/On._Andrea_PASTORE.pdf.

sarebbero così rideterminate: 439 voti per i primi tre scrutini (due terzi dell'Assemblea); 330 voti per il quarto (maggioranza assoluta), essendo il numero degli elettori pari a 658 (400+200+58). Ne consegue che i 58 delegati regionali avrebbero un peso ben più ampio dell'attuale sul totale degli aventi diritto al voto. Per agevolare il ragionamento, è significativo rilevare che per l'ultima elezione del Presidente della Repubblica, le rispettive maggioranze - in presenza computata di sei senatori a vita - furono di 673 voti (maggioranza dei due terzi dell'Assemblea) e 505 voti (maggioranza assoluta), essendo il numero complessivo degli elettori pari a 1009 (630+321+58). Come si vede, la riduzione dei parlamentari sposta in basso, di parecchio, il rapporto tra componente parlamentare e componente regionale nell'elezione del Presidente della Repubblica⁴⁵. La Costituzione sembra invece scegliere una proporzione precisa. Sarebbe necessario chiedersi — e di fatto è avvenuto (mi pare che al Senato ci sia stato un emendamento specifico, non approvato, al riguardo) — se quell'equilibrio vada 'ragionevolmente' o 'necessariamente' conservato. Ritengo valida la seconda opzione⁴⁶.

8. Parlamento e lobby.

La riduzione del numero dei parlamentari, aumentandone la autorevolezza e la capacità di azione, può avere un effetto di contrasto alle manovre delle lobby e di aumento della trasparenza delle zone grigie della vita parlamentare e dei rapporti col governo. Ricerche empiriche sembrano confermare tale congettura⁴⁷. Ma l'effetto sarà ovviamente più marcato se al taglio si accompagnerà una normazione stringente sull'azione dei gruppi di pressione, anche a livello di revisione oculata dei regolamenti parlamentari. Mi pare che ci sia un orientamento anche dell'attuale maggioranza in questa direzione (si vedano ad esempio i disegni di legge *C196 e S266* sulla rappresentanza degli interessi particolari).

9. Circoscrizione estero.

La riforma taglia ovviamente di un terzo il numero complessivo dei parlamentari della Circoscrizione Estero che passano da 12 a 8 per la Camera e da 6 a 4 per il Senato. Tale effetto è percepito in alcuni ambienti come un potente *vulnus* per la rappresentatività degli italiani all'estero⁴⁸, come se fino ad oggi

⁴⁵ FUSARO, *Nota scritta*, cit.; PASTORE, *Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, cit.

⁴⁶ In tal senso, M. LUCIANI, *Audizione*, cit., p. 3: «Mantenendo gli attuali tre rappresentanti regionali, infatti, il peso che questi avrebbero nel Parlamento in seduta comune da loro integrato sarebbe molto più elevato di quello attuale e così significativo da condizionare in modo imprevedibile gli equilibri parlamentari, già - come è ben noto - tanto delicati in occasione dell'elezione del capo dello Stato».

⁴⁷ R. RICCIUTI, *Trading Interests: Legislature Size, Constituency Size and Government Spending in a Panel of Countries*, cit.

⁴⁸ La protesta sollevata dal CGIE (Consiglio Generale degli Italiani all'Estero), oltre ad attivare forme indirette di pressione in varie sedi, comprese audizioni parlamentari, ha prodotto una lettera aperta, approvata in Sessione Plenaria, al governo «per la difesa dei diritti di rappresentanza parlamentare dei cittadini italiani residenti all'estero», ed è arrivata ad attaccare persino le opinioni rilasciate da studiosi nel corso di audizioni

avesse un senso compiuto parlare di rappresentatività, con qualche seggio in più e soprattutto con meccanismi di selezione dei rappresentanti, inesistenti nel testo originario della Costituzione e successivamente strutturati, da una incomprensibile revisione costituzionale, come “quote” fisse. In realtà l'esistenza della Circostrizione Estero non solo non ha niente a che fare con qualsiasi forma di riequilibrio della rappresentanza, ma è essa stessa un *vulnus della rappresentanza*, nella misura in cui ne frammenta l'unitarietà costituzionale, derivante, e a mio avviso imposta, dai principi cardine emergenti dal combinato disposto tra l'art. 51 e gli art 56 e 57, nel loro testo originario⁴⁹. La soluzione preferibile, dunque, sarebbe quella della «eliminazione stessa di tale Circostrizione», sia perché « già adesso collegi che abbracciano addirittura continenti diversi hanno davvero poco da dire in termini di omogeneità del corpo elettorale rappresentato»⁵⁰, sia perché rimedierebbe a quel *vulnus*, azzerando una delle riforme costituzionali più improvvise generate in quella stagione⁵¹.

10. Perimetro, abbinamenti, emendamenti.

È comprensibile che la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati abbia deciso di soprassedere, per ora, a una decisione sulla dilatazione del perimetro e ad abbinamenti con altre proposte di riforme costituzionali, che in caso negativo avrebbe bloccato emendamenti riproduttivi, ma il problema, per ragioni più che mai note, specie dopo l'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale e le sue possibili utilizzazioni, evidentemente resta.

Vorrei tuttavia aggiungere, al riguardo, alcune considerazioni, che non implicano una presa di posizione del sottoscritto a favore o contro emendamenti, estensione del perimetro e abbinamenti, ma che tendono ad individuare alcune problematiche di trasformazione costituzionale, senza tener conto delle quali,

(<http://comunicazioneinform.it/il-segretario-generale-del-cgie-michele-schiavone-sulla-udizione-alla-commissione-della-camera-dei-deputati-relativa-alla-diminuzione-del-numero-dei-parlamentari/>).

⁴⁹ Una ricostruzione critica della vicenda in L. RONCHETTI, *Parità e diritto di voto degli italiani residenti all'estero o "frammentazione" della rappresentanza?*, in C. CALVIERI (cur), *Divieto di discriminazioni e giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2006, p. 119 ss., in part. 132 ss.; v. recentemente anche G. ALBERICO, *Il voto degli italiani all'estero tra discriminazioni e imperituri dubbi di costituzionalità: cosa è cambiato con la nuova legge elettorale*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 1/2018

⁵⁰ Così LUCIANI, *Audizione*, cit., p. 2.

⁵¹ L. cost. nn. 1/2000 e 1/2001, dettate assai più dalle contingenze di propaganda politica e cattura del consenso che da criteri di razionalità costituzionale (F. LANCHESTER, *L'innovazione costituzionale dilatoria e il voto degli italiani all'estero*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2000, p. 123), e attuate con la l. n. 459 del 2001, sulle cui criticità v. ad es. M. RUBECHI, *Il voto degli italiani all'estero fra presunti brogli e proposte di modifica*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2008, p. 366 ss. Com'è noto, con l'ordinanza n. 63, del 27 marzo 2018 la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile (per difetti procedurali) l'eccezione di legittimità costituzionale della legge 459/2001. Il giudice a quo, nell'ordinanza di rinvio aveva scritto, a ragione, che «il voto per corrispondenza presenta tali e tante ombre da far persino dubitare che possa definirsi ‘voto’».

sempre a parere dello scrivente, la sola riduzione del numero dei parlamentari, se pure tassello importante, non potrà supplire per lungo tempo all'esigenza di un nuovo, più efficiente, mosaico costituzionale.

In un passo di un notissimo scritto⁵², dopo aver distinto tra “adeguamenti” della Costituzione formale al mutamento della Costituzione materiale e “riforme” («le modifiche che vengono prima delle trasformazioni materiali, perché intendono determinarle»), una magistrale dottrina afferma che le “riforme” *sono impossibili* («gli adeguamenti, non le riforme, sono possibili; le riforme che si realizzano in presenza di una costituzione materiale immutata sono in realtà adeguamenti e valgono perciò non *contro* ma *secondo* quest'ultima (quali che possano essere le forme propagandistiche sotto cui siano presentate)»). E il teorema che gli “adeguamenti” non solo sono possibili, ma in un certo senso, auspicabili o anche necessari, potrebbe avere come prova empirica proprio la stessa convergenza delle forze politiche sull'esigenza di riduzione del numero dei parlamentari. Sotto questo profilo, tuttavia, non può non vedersi come il mutamento della costituzione materiale in cui tale riduzione si iscrive (e in cui, devo dire, si iscrivono a mio parere anche gli altri progetti di riforma costituzionale avviati dall'attuale maggioranza di governo) appare più ampio rispetto allo spazio rappresentato dal taglio del numero dei parlamentari, coinvolgendo sia per motivi di dettaglio tecnico sia per ragioni sistematiche più profonde, almeno cinque tematiche. Le prime due riguardano l'omogeneizzazione di alcune componenti delicate della struttura del Senato rispetto alla Camera, in particolare la omologazione dell'elettorato attivo (e la modifica di quello passivo) nonché la soppressione della base elettorale a dimensione regionale. La terza attiene al differenziale di peso della componente di derivazione regionale in sede di elezione del Capo dello Stato. La quarta e la quinta sono relative a quelli che sopra ho chiamato futuri possibili: il riordino della forma di governo e la revisione della legge elettorale. Di fronte a questo tipo di riforme, se l'aggettivo è ‘possibili’ il sostantivo è, appunto e a mio sommo avviso, ‘futuri’.

Pertanto, mentre ritengo razionale ed auspicabile, *anche in riferimento al miglior ‘esito’ possibile delle riforme in atto*, la riconduzione delle prime tre tematiche nell'alveo dell'esame della proposta di legge costituzionale C 1585, abbinata con [C. 1172](#), e della proposta di legge ordinaria C 1616, sono sensibilmente convinto che riassumere quelle ultime due ‘fortezze’ (forma di governo e sistema elettorale) all'interno del perimetro della riforma costituzionale (e delle conseguenti riforme ordinarie) in oggetto sia, attualmente, ‘impossibile’, nel senso preciso chiarito dal pensiero della dottrina che ho richiamato all'inizio di questo paragrafo.

⁵² G. ZAGREBELSKY, *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, Cedam, 1985, p. 937 ss.