

LIBER AMICORUM
PER
PASQUALE COSTANZO

ELENA VIVALDI

**PRIME CONSIDERAZIONI SULLA LEGGE
COSTITUZIONALE DI RIDUZIONE
DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI**

26 MARZO 2020



Elena Vivaldi

Prime considerazioni sulla legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il Parlamento (in seduta comune) e l'esercizio di compiti elettorali: quali gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari? – 2.1. L'elezione di un terzo, ossia cinque, dei componenti della Corte costituzionale. – 2.2. L'elezione di un terzo dei membri del Consiglio Superiore della Magistratura. – 2.3. L'elezione del Presidente della Repubblica. – 3. La riduzione del numero dei parlamentari sul procedimento di revisione costituzionale. – 4. Considerazioni finali.

1. Introduzione¹

Il presente lavoro ha ad oggetto un primo esame della proposta di legge costituzionale A.C. 1585 approvata in via definitiva in seconda deliberazione dalla Camera dei deputati l'8 ottobre 2019 e pubblicata nella *G.U.* n. 240 del 12 ottobre 2019, soggetta a *referendum* confermativo ex art. 138 Cost.²

Nel corso della storia repubblicana, sono state molteplici le proposte di revisione costituzionale³ miranti alla diminuzione del numero dei componenti delle assemblee elettive. Finora, tali disegni di legge hanno affiancato alla riduzione dei parlamentari⁴ altri interventi di riforma: il superamento del bicameralismo perfetto (attraverso una diversificazione delle funzioni di Camera e Senato), la revisione dei criteri di composizione della seconda Camera (finalizzata a irrobustire la rappresentanza

** Si riprendono qui, con sviluppi e aggiornamenti, le considerazioni già esposte in *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari su alcune funzioni "di garanzia" esercitate dal Parlamento*, in E. Rossi (a cura di) *Meno parlamentari, più democrazia?* Pisa University Press, 2020.

¹Lo scritto è dedicato al Prof. Pasquale Costanzo, anche nel ricordo dei primi stimolanti confronti avuti con lui in occasione del percorso di studi genovese svolto all'interno del Dottorato di ricerca in Metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi. Nell'ambito della vasta produzione scientifica del Professore, mi sono giovata, in particolare, dei lavori in materia di servizi sociali, cui mi sono avvicinata già negli anni di dottorato, e, più di recente, di quelli sulle riforme costituzionali.

² Per un commento alla riforma, si vedano, tra gli altri, P. COSTANZO, [Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari](#), in [Consulta OnLine, Studi](#), 2020/I, 75; G. CERRINA FERONI, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali (audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali)*, in [Osservatorio AIC](#); n. 3, 2019; F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 2/2019; G. DI PLINIO, *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il "taglio" del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in [Federalismi.it](#), n. 7/2019; G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna? (ricordando Paolo Carrozza)*, in *Le Regioni*, 2/2019, p. 375 ss.; 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](#), n. 14/2019; E. ROSSI, *La riduzione del numero dei parlamentari*, in *Quad. cost.*, 2019, 423 ss. Possono tenersi, altresì, presenti le audizioni svolte il 21 ed il 25 novembre 2018 rese in Commissione Affari costituzionali del Senato.

³ Già la c.d. Commissione Bozzi, alla metà degli anni ottanta, propose una riduzione del numero dei parlamentari (peraltro senza formulare una precisa proposta numerica); lo stesso accadde per la c.d. Commissione D'Alema, nel 1997, la quale propose un numero di Deputati tra 500 e 600 e 200 Senatori; il testo di riforma della Seconda Parte della Costituzione respinto al *referendum* del 2006 indicava invece 518 Deputati e 212 Senatori; la riforma costituzionale bocciata al *referendum* del 4 dicembre 2016 suggeriva invece di mantenere inalterato il numero dei Deputati, mentre riduceva a 95 il numero dei Senatori (elettivi di secondo grado).

⁴ Da questo punto di vista è interessante notare che, se estendiamo la nostra indagine anche al periodo di vigenza dello Statuto albertino, l'effettiva evoluzione del numero dei componenti della "prima" Camera è stata costantemente interessata da aumenti del numero dei componenti. E ciò in corrispondenza anche dell'aumento del numero di abitanti del nostro Paese (è utile ricordare che, se agli albori dello Stato italiano la popolazione era di circa 28 milioni di abitanti, adesso siamo giunti a 60,5 milioni). L'unica eccezione si è verificata durante il periodo fascista: nel 1929, infatti, si passò da una Camera di 535 membri a una di 400. Mette conto di evidenziare che lo stesso numero di Deputati cui fa riferimento la proposta di legge in commento era, nel 1929, riferita ad una popolazione di circa 20 milioni di abitanti inferiore a quella odierna. Così E. ROSSI, *Il numero dei parlamentari in Italia dallo Statuto albertino ad oggi*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia*, cit., 30.

territoriale), il rafforzamento degli strumenti di democrazia diretta e l'introduzione di nuove forme di partecipazione popolare⁵.

La proposta di legge A.C. 1585 ha, invece, come unico obiettivo il taglio lineare del numero dei deputati da 630 a 400 e dei senatori elettivi da 315 a 200⁶.

Le ragioni di tale scelta possono rintracciarsi nel c.d. Contratto per il governo del cambiamento, sottoscritto nel 2018 dal Movimento 5 stelle e dalla Lega, laddove, con riferimento alle riforme istituzionali, si è sottolineata la necessità di adottare “un approccio pragmatico e fattibile”, finalizzato a realizzare “alcuni interventi limitati, puntuali, omogenei, attraverso la presentazione di iniziative legislative costituzionali distinte ed autonome”.

Alla luce di tale orientamento si proponeva proprio di “partire dalla drastica riduzione del numero dei parlamentari: 400 deputati e 200 senatori”⁷. In tal modo, si affermava, “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 poiché il numero complessivo dei senatori e dei deputati risulterà quasi dimezzato”. Analogo riferimento alla riduzione del numero dei parlamentari è contenuto nel Documento di Economia e Finanza del 2019, ove si legge che la revisione costituzionale in discorso “oltre a determinare positivi risultati in termini di riduzione delle spese, mira a favorire un miglioramento dei processi decisionali delle Camere, rendendoli più tempestivi ed efficaci”⁸. Efficienza e risparmio di spesa, dunque, le finalità dichiarate.

Lasciando da parte i riflessi della riforma sul procedimento legislativo, per cui sembra necessaria una revisione tutt'altro che puntuale dei Regolamenti parlamentari, capace di ridisegnare lo scenario in cui operano gruppi parlamentari e Commissioni permanenti⁹, lo scopo di questo contributo è approfondire gli effetti dell'assottigliamento del numero dei componenti le Camere su alcune funzioni particolarmente rilevanti, considerate di garanzia, attribuite dalla Costituzione al Parlamento. Ci si riferisce, in particolare, a quelle relative alle elezioni del Presidente della Repubblica, di un terzo dei componenti del Consiglio superiore della Magistratura, di un terzo dei membri della Corte costituzionale. Inoltre, si prenderà in considerazione la possibile incidenza della riforma sul procedimento di revisione costituzionale disciplinato dall'art. 138 della Costituzione.

2. Il Parlamento (in seduta comune) e l'esercizio di compiti elettorali: quali gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari?

Uno degli ambiti in cui la riduzione del numero di deputati e senatori può produrre effetti più consistenti è dunque quello delle elezioni attribuite dalla Costituzione al Parlamento in seduta

⁵ Sul punto, con precipuo riferimento alla proposta di riforma costituzionale Renzi-Boschi respinta dal *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016, si vedano le osservazioni di P. COSTANZO, *Democrazia diretta e partecipazione popolare (c'è posto anche per internet?)*, in P. COSTANZO (a cura di), *Referendum costituzionale: uno sguardo d'insieme sulla riforma Renzi-Boschi* (Serie: Gli Speciali della Giurisprudenza Italiana), Wolters Kluwer, Milano, 2016, 2 ss.

⁶ Inoltre, dispone sul numero fisso di 5 senatori di nomina presidenziale. Sul punto, da ultimo, V. CASAMASSIMA, *Cosa cambia per i senatori a vita?* in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia*, cit., 71 ss.

⁷ Sempre nell'ambito del contratto di governo venivano poi proposte, tra le varie altre misure di carattere puntuale, l'introduzione del vincolo di mandato per i parlamentari, il potenziamento degli istituti di democrazia diretta (quali: abolizione del quorum strutturale per il *referendum* abrogativo, introduzione del *referendum* propositivo, introduzione della pronuncia obbligatoria del Parlamento sui disegni di legge di iniziativa popolare), l'abolizione del CNEL.

⁸ Nello stesso senso si veda anche la nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza deliberata dal Consiglio dei Ministri il 27 settembre 2018, laddove si evidenziava che l'obiettivo di fondo delle riforme istituzionali fosse riconducibile al “miglioramento della qualità delle decisioni da realizzare rendendo più ampia ed effettiva la partecipazione dei cittadini alla vita politica e favorendo una maggiore efficacia dell'attività del Parlamento”. Si veda la Nota di aggiornamento al DEF 2018, 111-112.

⁹ Sul punto, L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia*, cit., 140, e ancora *ivi*, G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, 224.

comune. Quest'ultimo costituisce, come noto, un collegio imperfetto¹⁰, composto da Camera e Senato (e, nel caso delle elezioni del Presidente della Repubblica, da componenti ulteriori).

Tra le elezioni la cui competenza è attribuita a tale organo, ricordiamo:

2.1. *L'elezione di un terzo, ossia cinque, dei componenti della Corte costituzionale*

Come noto, l'art. 135 Cost. stabilisce che la Corte costituzionale sia composta di quindici giudici nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento in seduta comune e per un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative. Tale sistema a "elezione plurima" è finalizzato a far sì che la Corte possa operare sulla base di culture e sensibilità diverse: la "materialità" politica, da un lato, e la capacità tecnica, dall'altro, derivante – quest'ultima – dai requisiti professionali richiesti per essere eletto giudice. Nelle intenzioni dei Costituenti tali elementi, insieme, avrebbero dovuto garantire una posizione di terzietà dell'organo, sia rispetto alle parti, sia rispetto alle maggioranze politiche contingenti¹¹.

Considerando che una delle attribuzioni più importanti della Corte è giudicare sulla legittimità costituzionale delle leggi, è evidente che deve escludersi un'elezione totalmente attribuita al Parlamento, che rischierebbe di configurarla come una "terza Camera" rispetto alle due chiamate ad eleggerla. Dunque, l'elezione parlamentare di un terzo dei giudici costituzionali garantisce la continuità del circuito democratico, senza intaccare la neutralità della Corte. Eppure, come è stato evidenziato¹², i criteri di composizione della Corte hanno rappresentato un costante oggetto di attenzione da parte delle proposte di revisione costituzionale di questi anni¹³.

Per capire se e come la riforma costituzionale possa incidere su questa particolare attribuzione del Parlamento in seduta comune è utile richiamare brevemente il sistema di elezione e di sostituzione dei giudici costituzionali così come si è concretizzato finora.

Ogni giudice è nominato per un mandato di nove anni¹⁴, decorrenti dal giorno del giuramento, e non è rieleggibile. Anche la durata del mandato, superiore a quella di ogni altro mandato elettivo previsto dalla Costituzione, ha la finalità di assicurare l'indipendenza dei giudici, in particolare da quelle istituzioni politiche che designano una parte dei componenti. Se un giudice cessa dal mandato anticipatamente, per morte o dimissioni o decadenza, viene sostituito ad opera dello stesso organo che aveva designato il suo predecessore. Anche nel caso di scadenza ordinaria del mandato, provvede alla sostituzione l'organo che ha nominato il giudice. La sostituzione avviene entro un mese dalla cessazione¹⁵; nel frattempo, la Corte continua a funzionare "a ranghi ridotti" in quanto l'art. 135, comma 4, Cost. ha escluso espressamente che possa farsi luogo in tal caso alla *prorogatio* dei giudici cessati dalla carica.

Con particolare riferimento alla componente di nomina parlamentare, l'art. 3 della legge cost. n. 2/1967 stabilisce che i giudici della Corte costituzionale sono eletti a scrutinio segreto e con la maggioranza dei due terzi dei componenti l'Assemblea. Per gli scrutini successivi al terzo, è

¹⁰ Nel senso che non decide il proprio ordine del giorno, ma può deliberare solo sulle questioni che attengono alle sue specifiche funzioni.

¹¹ Ed in effetti, come è stato osservato, l'azione svolta finora dalla Consulta appare "di grande rilevanza istituzionale, avendo contribuito considerevolmente alla tutela e all'ampliamento delle libertà individuali e al rinnovamento della struttura organizzativa dello Stato": così P. COSTANZO, *Corte costituzionale: i nuovi impegni per gli anni a venire*, in P. COSTANZO (a cura di), *Referendum costituzionale*, cit., 94.

¹² Tra gli altri, da E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, Pisa University Press, 2016, 165.

¹³ Tra gli altri, G. PICCIRILLI, *Il procedimento di elezione dei giudici costituzionali "a camere separate" nella legge costituzionale approvata il 12 aprile 2016*, in Federalismi.it, Focus Riforma costituzionale, 20 aprile 2016.

¹⁴ La originaria durata del mandato era di 12 anni.

¹⁵ Così stabilisce l'art. 5 della legge cost. n. 2/1967. Si tratta di un termine di carattere ordinatorio, sprovvisto di sanzioni.

sufficiente la maggioranza dei tre quinti degli stessi componenti. L'alto *quorum* richiesto¹⁶ risponde all'intento di eleggere personalità qualificate e il più possibile rappresentative, tali da raccogliere un significativo consenso parlamentare. In realtà, di fronte alla prassi consolidata di accordi tra i partiti finalizzati alla designazione delle candidature¹⁷ ed al relativo sostegno parlamentare, pare difficile negare la coloritura politica delle relative scelte¹⁸. Fino ai primi anni Novanta del secolo scorso si riteneva consolidata una sorta di convenzione secondo cui la presentazione delle candidature a giudice costituzionale si avvicendava tra i principali partiti politici in modo da facilitare il raggiungimento della maggioranza richiesta¹⁹. Cambiati gli attori politici e con un quadro politico particolarmente fluido, tale convenzione stenta a trovare una ridefinizione stabile e condivisa, mentre si producono ritardi spesso assai significativi nell'elezione dei giudici eletti dal Parlamento²⁰ (a fronte invece della celerità con cui provvedono di norma sia il Presidente della Repubblica, sia le supreme magistrature).

Come incide su questo sistema la proposta di riforma costituzionale di riduzione dei parlamentari?

La diminuzione del numero complessivo dei parlamentari fa sì che si passi dalla richiesta di una maggioranza di 630 voti nei primi tre scrutini, ad una di 400; mentre dal quarto scrutinio, da 567 voti a 360 voti.

In astratto, senza cioè considerare qui subito l'essenziale rilievo della composizione politica in esito al sistema elettorale per un collegio più ristretto di quello attuale, pare di potersi affermare che la diminuzione del numero dei parlamentari, al netto dell'influenza che sulla composizione delle Camere possa avere la legge elettorale ed il sistema di relazione tra partiti, non avrà ricadute dirette sulla elezione dei giudici di nomina parlamentare. E ciò perché, alla diminuzione del numero dei componenti del collegio, corrisponde proporzionalmente la diminuzione del numero dei parlamentari necessari al raggiungimento del *quorum*. Tuttavia, si potrebbe, in astratto, affermare che la diminuzione del numero dei componenti del collegio consentirebbe a talune forze politiche (o a singoli *leaders*) di far prevalere un determinato candidato o un altro. Riducendo i numeri, infatti, è sufficiente influenzare un numero più limitato di parlamentari a votare in un verso piuttosto che in un altro. Anche se questa possibilità dovrebbe essere temperata dalla minore base di partenza su cui, in un Parlamento i cui membri sono ridotti di circa 1/3, le medesime forze politiche possono contare.

Per quanto riguarda i ricordati ritardi del Parlamento nella elezione dei giudici di nomina parlamentare, non è stato però nel tempo proposto tanto di diminuire i componenti del collegio quanto di prevedere piuttosto l'elezione simultanea di tutta la componente di derivazione parlamentare. Un simile meccanismo, infatti, secondo alcuni, potrebbe facilitare il raggiungimento di accordi tra le varie forze politiche presenti in Parlamento.

¹⁶ Si noti che, dal quarto scrutinio in poi, la maggioranza richiesta è più alta di quella necessaria per l'elezione del Capo dello Stato.

¹⁷ Sul punto G.L. CONTI, *art. 135*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 2621 e ss.

¹⁸ Così A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2014, 43 e ss.

¹⁹ Ciò non impedi al Presidente Segni di pronunciare un discorso al Parlamento in cui chiese di evitare ritardi nella elezione di giudici di nomina parlamentare. In tempi più recenti Cossiga ha addirittura paventato l'ipotesi dello scioglimento anticipato delle Camere, sulla scia di un'ipotesi prospettata da Calamandrei e da Mortati.

²⁰ Tali ritardi hanno inevitabilmente provocato conseguenze anche sui lavori della Corte: in un caso, addirittura, la trattazione di una questione, già fissata per l'udienza (del 26 marzo 2002), fu rinviata in quanto l'inerzia del Parlamento nel provvedere alla sostituzione dei giudici Guizzi e Mirabelli fece sì che la Corte si trovasse ad operare in mancanza del *quorum* di 11 giudici previsto dall'art. 16, comma 2, della legge n. 87/1953. Il parlamento in seduta comune provvide solo nell'aprile 2002, dopo circa 18 mesi, con l'elezione dei giudici De Siervo e Vaccarella. Sul punto, S. PANIZZA, *Composizione, organizzazione e funzione della Corte costituzionale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2002-2004)*, Torino, 4 ss. Ma le *vacationes* più lunghe sono state altre: dalla fine del mandato del giudice Vincenzo Caianiello al giuramento del suo successore Annibale Marini passarono più di venti mesi (per la precisione, dal 23 ottobre 1995 e al 9 luglio 1997); ancora di più dalle dimissioni di Giuseppe Frigo al giuramento di Luca Antonini (dal 7 novembre del 2016 al 26 luglio 2018). Entrambi i periodi connotati da una forte instabilità politica e dalla conseguente difficoltà di trovare accordi politici.

2.2. L'elezione di un terzo dei membri del Consiglio Superiore della Magistratura

Anche in questo caso, il Parlamento in seduta comune è chiamato ad eleggere solo una quota dell'organo collegiale. L'art. 104 Cost., infatti, dopo aver richiamato i membri di diritto, prevede che "Gli altri componenti [siano] eletti per due terzi da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie, e per un terzo dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio".

Secondo quanto stabilito dalla legge n. 44 del 2002, il Consiglio Superiore della Magistratura è attualmente composto da 27 membri. Oltre ai tre membri di diritto, sedici (membri togati) sono eletti da tutti i magistrati, e otto dal Parlamento in seduta comune (membri laici). A parte la componente di diritto, è stato, dunque, esclusa una soluzione completamente togata, ed anche quella paritetica non ha trovato miglior accoglimento, sicché è stato realizzato il compromesso di far mitigare la prevalenza della componente togata dall'intervento riservato al Parlamento²¹ e l'immissione nell'organo di componenti con determinate caratteristiche professionali²².

Come incide, in questo caso, la riforma costituzionale in commento?

La scelta operata dal legislatore ordinario (art. 22, legge n. 195 del 1958) è stata quella di richiedere una maggioranza qualificata per l'elezione dei membri laici del Consiglio Superiore della Magistratura: 3/5 dei componenti nei primi due scrutini, 3/5 dei votanti nei successivi. Per i primi due scrutini, quindi, con la riforma si passerebbe da una maggioranza di 570 parlamentari a una di 360.

Per i successivi, occorre considerare che l'art. 46, comma 1 del Regolamento della Camera²³ prevede per la validità delle sedute la presenza della maggioranza dei componenti. Ne deriva che dal terzo scrutinio, considerando il raggiungimento del numero legale (che passa da 476 a 301) ed ipotizzando l'assenza di astenuti, la maggioranza richiesta va da 286 (3/5 di 476) a 181 votanti (3/5 di 301).

Anche in questo caso, fatta salva la riserva già espressa in punto di qualità della rappresentanza e forse della stessa caratura democratica del sistema, non pare di potersi evidenziare conseguenze direttamente connesse alla diminuzione del numero dei parlamentari: all'abbassamento del numero dei componenti del collegio, diminuirebbe proporzionalmente il numero di deputati e senatori necessari al raggiungimento dei *quorum* previsti.

Ma, a differenza di quanto visto sopra per l'elezione dei giudici della Corte costituzionale, la necessaria elezione contestuale dell'intera componente laica (il CSM viene rinnovato integralmente ogni 4 anni), potrebbe comunque agevolare l'accordo politico sulle personalità da eleggere da parte del Parlamento in seduta comune.

2.3. L'elezione del Presidente della Repubblica

Nella riforma costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari, non vi è una disposizione che ridefinisca la composizione delle delegazioni regionali secondo i criteri fissati dall'art. 83 Cost. Tale disposizione prevede ai commi 2 e 3 che all'elezione del Presidente della Repubblica partecipino tre delegati per ogni Regione (ad eccezione della Valle D'Aosta, con un solo delegato) eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze. Tale votazione ha luogo, per i primi tre scrutini, a maggioranza di due terzi dell'assemblea mentre dal quarto è sufficiente la maggioranza assoluta. Si tratta quindi di una elezione indiretta e caratterizzata dalla richiesta di

²¹ S. PANIZZA, *art. 104*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 2007 e ss.; M. LUCIANI, *Il Consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale*, in [Osservatorio AIC](#); n. 1/2020 e, *ivi*, S. BENVENUTI, *Brevi note sull'affaire CSM: vecchi problemi, ma quali soluzioni?*

²² In relazione alla componente c.d. laica, la Corte costituzionale ha chiarito che essa ha una "funzione equilibratrice", che può essere esercitata grazie alle competenze professionali che vanno a mitigare la componente tecnica ([sent. n. 168/1963](#)).

²³ Regolamento che si applica anche al Parlamento in seduta comune.

un'alta maggioranza. Entrambi questi elementi sono in linea con il proposito di connotare il Presidente della Repubblica come organo *super partes*, imparziale e di garanzia costituzionale²⁴.

In questo quadro, la partecipazione dei delegati regionali ha la finalità di allargare la base elettorale del Presidente²⁵, attraverso il coinvolgimento delle maggiori articolazioni della Repubblica. Non avendo un peso decisivo, i delegati regionali avrebbero però un ruolo prevalentemente altamente simbolico, in quanto è per loro tramite che le autonomie territoriali partecipano alla scelta del soggetto chiamato a rappresentare l'Unità nazionale. Questa occasionale funzione simbolica è confermata dal fatto che i delegati non sono chiamati formalmente a far parte del Parlamento in seduta comune parte di fronte al quale il Presidente neoeletto giura fedeltà alla Repubblica²⁶.

Ma anche il descritto profilo non potrebbe essere pretermesso, se si vuole ragionare a tutto campo dell'incidenza della riforma costituzionale relativa alla riduzione del numero dei parlamentari sulla elezione del Capo dello Stato. Al proposito, si rivela però preliminarmente necessario analizzare più da vicino la modalità di scelta dei delegati da parte delle singole Regioni e richiamare quella che è stata la prassi adottata finora.

Come ricordato, l'art. 83, comma 2, prevede che l'elezione dei delegati avvenga in modo da assicurare la rappresentanza delle minoranze. Quali minoranze? Essendo il numero dei delegati così limitato, è impossibile che ci si riferisca a tutte le minoranze espressione di forze politiche all'interno del Consiglio regionale. Inoltre, il richiamo alla necessità che sia rappresentata la minoranza, porta ad escludere la possibilità che siano eletti personalità eminenti, espressione della società civile, che però siano estranee al Consiglio, in quanto in questo caso sarebbe difficile indicare il partito di appartenenza. Oggetto della garanzia costituzionale, dunque, pare più la scelta della tecnica di voto (il voto limitato) piuttosto che il risultato in sé.

Dato che sono le stesse Regioni a decidere - con i regolamenti consiliari o con apposita delibera²⁷ - come comporre la quota loro riservata, risulta che la modalità più diffusa sia quella dell'elezione del Presidente della giunta e del Presidente del consiglio regionale (o del capogruppo del partito di maggioranza in consiglio), per quanto riguarda la maggioranza²⁸, e, per quanto riguarda le minoranze, di un consigliere di opposizione.

Poiché, all'evidenza, tale sistema ha finito per essere condizionato dal quadro politico nazionale, ne è derivata la marginalizzazione del ruolo dei delegati i quali, non solo sono inidonei a pesare realmente sull'elezione del Presidente della Repubblica²⁹, ma restano soggetti all'influenza e alla strategia dei partiti politici rappresentati in Parlamento.

Cosa cambia con la riforma costituzionale in esame? In occasione dell'ultima elezione del Presidente della Repubblica svoltasi (29-30 gennaio 2015), le maggioranze erano pari a: 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).

²⁴ Tra gli altri, S. GALEOTTI, *Il presidente della Repubblica garante della Costituzione. La concezione garantistica del capo dello Stato negli scritti dell'autore dal 1949 ad oggi*, Milano, 1992.

²⁵ Così F. CUOCOLO, *Note a margine dell'elezione presidenziale*, in *Dir. e soc.*, 1978, n. 4, 681 e ss.

²⁶ L'art. 91 Cost. prevede infatti che il Presidente della Repubblica, prima di assumere le sue funzioni, presta giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione dinanzi al Parlamento in seduta comune, senza alcun riferimento alla presenza dei delegati. A questo proposito pare interessante rilevare che dal discorso di insediamento del Presidente Pertini in avanti, tutti i Presidenti hanno rivolto il loro discorso anche ai delegati regionali. Fa parziale eccezione il discorso del Presidente Scalfaro del 1992, il quale si rivolte agli "onorevoli parlamentari", ringraziando poi le varie componenti che avevano partecipato alla sua elezione, e quindi anche "i signori delegati".

²⁷ Già prima della riforma del Titolo V del 2011, si riteneva che le modalità di individuazione dei delegati da parte delle singole regioni rientrassero nella materia "organizzazione interna della Regione", e dovesse essere dunque rimessa all'autonomia statutaria. In realtà nessuno statuto, neanche quelli delle regioni speciali, dedicò una specifica attenzione alla materia. La situazione non è mutata dopo l'approvazione dei nuovi Statuti regionali: solo alcuni contengono un richiamo alla materia (ad es. art. 16 St. Calabria; art. 23 comma 2 St. Lazio), mentre, più genericamente gli statuti rinviano al Consiglio regionale le attribuzioni conferite da disposizioni costituzionali.

²⁸ Il delegato della Valle d'Aosta è di solito il Presidente della Regione.

²⁹ Così, ad es.; L. PALADIN, *Il Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, 1986, 165 e ss.

La prevista riduzione del numero dei parlamentari comporterebbe una variazione nell'assemblea degli elettori: 600 parlamentari, 5 senatori a vita ed i 58 rappresentanti delle Regioni, sortendone un leggero potenziamento della componente espressa dai Consigli regionali, che passerebbe a rappresentare, in termini assoluti, l'8,7% dell'intero collegio elettorale presidenziale (anziché l'attuale 5,8%)³⁰.

Con riferimento ai singoli scrutini, le maggioranze richieste dall'articolo 83 della Costituzione sarebbero così rideterminate: 442 voti necessari ai primi tre (due terzi dell'Assemblea); 332 voti dal quarto (maggioranza assoluta), essendo il numero degli elettori pari a 663. Il peso relativo dei delegati regionali varierebbe, dunque: dall' 8,6% al 13,1% nei primi tre scrutini; dal 11,5 % al 17,5% negli scrutini successivi.

Come evidenziato nel corso dell'*iter* della legge al Senato, i 58 delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica avrebbero quindi un peso maggiore di oggi soprattutto dal quarto scrutinio³¹.

Tale incremento potrebbe essere neutralizzato – ovviamente mediante una riforma costituzionale³² - portando da 3 a 2 dei delegati regionali (così la componente regionale tornerebbe a rappresentare il 5,9% degli elettori presidenziali), con l'avvertenza che se non fosse modificata anche la garanzia delle minoranze espressa dall'art. 83, comma 2, si avrebbe una sovra rappresentazione di queste ultime in probabile disarmonia con il quadro costituzionale di fondo³³.

3. La riduzione del numero dei parlamentari sul procedimento di revisione costituzionale

L'ulteriore interrogativo che pare opportuno porsi riguarda la possibile incidenza della riduzione del numero dei parlamentari sul complesso procedimento di riforma costituzionale. Come noto, la scelta in favore della rigidità costituzionale e del tipo di procedimento ha un preciso significato di *garanzia* della Costituzione, e quindi di stabilità dei valori che vi sono espressi³⁴.

Il doppio binario previsto dall'art. 138 Cost.³⁵ per la revisione della Costituzione medesima³⁶ è frutto di una grande saggezza: la via principale per modificare la Costituzione è il consenso di uno

³⁰ Si veda veda G. CERRINA FERONI, *Riduzione del numero dei parlamentari*, cit., 4; F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari*, cit., 26; G. DI PLINIO, *Un "adeguamento" della costituzione formale*, cit., 16.

³¹ A tal proposito, si tengano presenti le osservazioni di M. LUCIANI, *Audizione del 27 marzo 2019 presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati*, e di C. FUSARO, *Audizione del 21 novembre 2018 presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica*. A tal proposito pare utile ricordare che dal 1948 ad oggi solamente due Presidenti sono stati eletti al primo scrutinio: Cossiga nel 1985 e Ciampi nel 1999. Tutti gli altri sono stati eletti dal quarto in avanti, quando quindi la maggioranza richiesta è quella assoluta.

³² Si veda a tal proposito la proposta di legge costituzionale A.C. 2238 che, all'art. 2, mira a ridurre a due i delegati per regione.

³³ In generale, di contraddizioni della riforma con il sistema costituzionale nel suo complesso e con i suoi stessi principi, ragiona P. COSTANZO, [Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari](#), cit.

³⁴ Tra i moltissimi contributi scientifici sul tema, v. C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952, 392; S.M. CICCONE, *Revisione costituzionale*, in *Enc. dir.*, XL, Milano, 1989, 135.

³⁵ L'art. 138 Cost. stabilisce che le leggi di revisione della Costituzione (e le altre leggi costituzionali) "sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione. Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi. Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti".

³⁶ Sul punto, da ultimo, G. PICCIRILLI, *La fase parlamentare del procedimento di formazione della legge di revisione: questioni associate e problemi aperti*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#) 24 dicembre 2018.

schieramento di forze politiche ampio (2/3 dei componenti), ampio come il compromesso³⁷ che ha consentito alla Costituzione di nascere. Ma, allo stesso tempo, si è prevista la possibilità che la modifica della Costituzione sia decisa dalla sola maggioranza (assoluta), salvo l'eventualità per le minoranze di ricorrere al corpo elettorale³⁸, in funzione "oppositiva" rispetto alla scelta espressa dal Parlamento³⁹.

Quale possibile conseguenza ha su tale procedimento, e sugli interessi costituzionali che esso tutela, la riduzione del numero dei parlamentari?

Anche in questo caso non pare ravvisarsi alcun effetto diretto. Riducendosi il numero complessivo dei parlamentari, è anche ridotto il numero di coloro il cui consenso è necessario per approvare un eventuale legge di revisione costituzionale⁴⁰. Ma tali variazioni non cambiano l'equilibrio complessivo tra le forze politiche di maggioranza e di opposizione, e quindi non pare alterata la funzione di garanzia che l'art. 138 Cost. esprime.

Si può forse affermare che potrebbe essere più facile, in un Parlamento più leggero, convincere a votare, in un senso o in un altro, un numero ridotto di persone e risultati, dunque, possibile per i *leader* dei partiti, orientare il consenso, ottenendo i numeri necessari (anche) a modificare la Costituzione. Lo stesso può valere per la richiesta di *referendum*: anche in questo caso potrebbe risultare più semplice, per una forza politica, persuadere 1/5 dei componenti di una Camera a richiedere il *referendum*, in modo da riaprire il procedimento e chiamare in gioco il corpo elettorale.

Ciò soprattutto in presenza di partiti a forte caratterizzazione leaderistica, in cui i singoli parlamentari godono di scarsa autonomia e di insufficiente collegamento con i rappresentati. Ma una valutazione di questo tipo non può essere condotta senza prestare attenzione al concreto assetto dei partiti e dunque all'articolazione del sistema elettorale. Invero, ciò che è cambiato più visibilmente negli ultimi due decenni è il rapporto tra il sistema politico e la disposizione costituzionale sopra richiamata. L'art. 138 Cost. è nato e per molti anni ha operato in un clima politico in cui nessuno schieramento partitico avrebbe potuto sperare di arrivare, da solo, a raggiungere la maggioranza assoluta dei voti. E quindi anche il conseguimento di questo primo traguardo avrebbe posto la necessità di un confronto e di un compromesso tra più forze politiche. Il problema delle c.d. "riforme a colpi di maggioranza"⁴¹ è emerso successivamente all'approvazione delle riforme costituzioni del 2001 (approvata dalla sola maggioranza di centro sinistra), del 2006⁴² (approvata dalle sole forze di centro-destra) e del 2013⁴³ (anch'essa approvata perlopiù con i voti della maggioranza di centro-

³⁷ Dunque, se la rigidità costituzionale ed il suo significato intrinseco di garanzia della Costituzione, vanno letti in stretta correlazione con la natura compromissoria del testo costituzionale, dovrebbe guardarsi con attenzione a quelle ipotesi di modifiche costituzionali - anche numericamente e contenutisticamente significative - che sono state proposte mediante il ricorso a procedure *in deroga* al regime ordinario della revisione. Si pensi a quanto previsto dai disegni di legge costituzionale del 1993, del 1997 e del 2013.

³⁸ Sul punto, tra gli altri, R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, in A. PISANESCHI, L. VIOLINI (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi*, Milano, 614

³⁹ Già all'interno della Commissione Forti si sottolineò l'importanza che alle regole sulla revisione fosse attribuito il precipuo compito di dar luogo ad un procedimento aggravato capace, ad un tempo, di garantire la stabilità delle disposizioni costituzionali e la loro modificabilità.

⁴⁰ Camera dei Deputati: per la maggioranza dei 2/3 si passa da 420 a 267 deputati; per la maggioranza assoluta, da 316 a 201 deputati. Senato della Repubblica: per la maggioranza di 2/3 si passa da 214 a 137 senatori; per la maggioranza assoluta da 161 a 103 senatori.

⁴¹ R. BIN, *Riforme costituzionali "a colpi di maggioranza": perché no?*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#).

⁴² Sul punto C. PINELLI, *Sul referendum del 25-26 giugno 2006*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2006, 611 e ss. Si vedano anche le osservazioni di A. RUGGERI, *La "controriforma" e la decostituzionalizzazione della Costituzione*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata: il parere di sessantatré costituzionalisti*, Passigli, Firenze, 2004, 261, in quale, con riferimento alla revisione costituzionale progettata dal centro-destra, osserva che "sta ormai per prendere (se già non ha definitivamente preso...) piede una regola perversa che vuole riconosciuto ad ogni forza politica (o coalizione di forze) il diritto (in)naturale a rifare a propria immagine e somiglianza la Costituzione o, quanto meno, una parte cospicua di essa".

⁴³ Sull'*iter* parlamentare della riforma del 2013, si veda E. ROSSI, *Una Costituzione migliore*, cit., 23 e ss.

sinistra). In tutti i casi si trattava di interventi di revisione organica⁴⁴ della Costituzione, finalizzati a incidere sulle regole fondamentali del gioco democratico. In queste occasioni si è da più parti riproposta la necessità di un innalzamento dei quorum previsti dall'art. 138 Cost. sul presupposto che il cambiamento dell'assetto dei partiti e della legge elettorale impone di salvaguardare, appunto, il principio di rigidità costituzionale⁴⁵.

4. Considerazioni finali

In sintesi, in relazione all'analisi sin qui condotta, non pare che la riduzione del numero dei parlamentari possa alterare vistosamente nella sua materialità l'esercizio delle funzioni analizzate. E ciò proprio anche perché tale diminuzione non è accompagnata da una modifica delle maggioranze via via richieste dalle diverse disposizioni costituzionali e dunque opera in modo proporzionale rispetto a queste ultime.

Lo stesso vale per gli altri procedimenti in cui il Parlamento o le singole Camere sono chiamate a deliberare con maggioranze qualificate: si pensi all'approvazione della legge di amnistia e di indulto, per la quale l'art. 79 Cost. richiede la maggioranza di 2/3 dei componenti di ciascuna Camera, o all'approvazione dei Regolamenti parlamentari, per la quale l'art. 64 Cost. richiede la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

Qualche elemento problematico in più si pone in relazione all'elezione del Presidente della Repubblica, all'interno della quale il peso dei delegati parlamentari diventa più preponderante, soprattutto a partire dal quarto scrutinio. Anche in questo caso, la storia costituzionale ci dimostra che finora i delegati non hanno espresso una posizione comune, di matrice territoriale, ma hanno operato su una logica di appartenenza politica.

Non pare, dunque, di poter ravvisare evidenti riflessi negativi sulle funzioni svolte dal Parlamento riunito qui analizzate, ma neanche tangibili elementi di miglioramento nell'esercizio delle stesse funzioni, sicché sembra che, almeno per una delle finalità perseguite dalla riforma - l'efficienza - essa non trovi realizzazione⁴⁶.

Cionondimeno, preme evidenziare che la riforma in commento arriva dopo una serie di tentativi di alleggerimento complessivo delle assemblee elettive che, se hanno stentato ad attecchire finora a livello nazionale, hanno invece alterato in modo tangibile la rappresentanza a livello territoriale⁴⁷.

Con riferimento, in particolare, agli enti locali e alle Regioni, le previsioni del d.l. 2/2010, del d.l. 138/2011 ed il d.l. n. 174/2012 hanno prodotto una significativa riduzione dei membri dei Consigli⁴⁸. Tali interventi, accompagnati dalla diminuzione dei trasferimenti di risorse e, più in generale, da disposizioni tendenti ad aumentare la funzionalità degli enti (pensiamo ai provvedimenti in materia di esercizio associato delle funzioni, per i comuni), hanno richiamato costantemente la finalità del

⁴⁴ Si ricordano, a titolo di esempio, le leggi costituzionali nn. 1/2000 e 1/2001 che hanno modificato rispettivamente l'art. 48 Cost. l'una e gli artt. 56 e 57 Cost, l'altra, per consentire il voto degli italiani all'estero; o anche la legge cost. n. 2/2001 che introdotto l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni speciali: tutte approvate con la sola maggioranza assoluta (in almeno una delle due Camere).

⁴⁵ Si vedano, in particolare, le riflessioni di A. D'ATENA, *Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali (ottobre 2006)*, al sito telematico dell'[ISSiRFA](#), 1 ss., L. ELIA, *Intervento*, in G. AZZARITI, M. LUCIANI (a cura di), *Le riforme costituzionali dopo il referendum del 25-26 giugno 2006*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2006; R. TARCHI, *Il sistema delle garanzie*, in T. Groppi, P.L. PETRILLO (a cura di), *Cittadini, governo, autonomie. Quali riforme per la Costituzione?*, Milano, 2005, 77 e ss.

⁴⁶ Sui limitati effetti della riforma in relazione al taglio della spesa pubblica si vedano le considerazioni di A. MARCHETTI, *Sulla riduzione dei "costi della politica"*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia*, cit., 143 nonché R. TARCHI, *Presentazione*, in R. TARCHI (a cura di), *Parlamenti e parlamentarismo nel diritto comparato, Itinerari della Comparazione - Quaderni della Rivista Dpceonline*, Milano, 2020, 15.

⁴⁷ P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, Fascicolo Speciale, 2019, 88

⁴⁸ Riduzione che in alcuni casi è arrivata anche al 40%: pensiamo ai Consiglio regionale della Liguria e della Calabria, passati da 50 a 30 consiglieri secondo i parametri indicati dal d.l. 138/2011.

contenimento dei costi degli apparati pubblici⁴⁹. L'alleggerimento del numero dei componenti delle assemblee elettive a livello nazionale pone, evidentemente, questioni diverse e dalle implicazioni più ampie, ciò nondimeno il *trend* che emerge consente di porre in evidenza la matrice comune che caratterizza questi interventi: ossia il ritenere la rappresentanza un costo che si può e si deve abbattere. Del resto, nel caso in cui il *referendum* confermativo dovesse avere esito positivo, l'Italia diventerebbe il Paese europeo con il rapporto più basso tra eletti ed elettori (150 mila abitanti per deputato, a fronte, ad esempio dei 116 mila abitanti per deputato di Francia e Germania, dei 133 mila abitanti per deputato della Spagna, dei 101 abitanti per deputato mila del Regno Unito)⁵⁰.

Quello che emerge è il farsi strada di un approccio demagogico⁵¹, non attento alle implicazioni che da certe revisioni costituzionali possono derivare, ma che - in quella che è stata efficacemente definita *l'ossessione riformatrice*⁵² - si accontenta di fondarsi su presunti effetti non attentamente ponderati e verificati.

Da questo punto di vista, non pare privo di importanza ricordare quanto scritto nella relazione finale del Presidente della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali istituita nell'XI Legislatura con la l. cost. 1/1993 nella quale si legge che "si era vicini ad un accordo per quanto riguarda la diminuzione del numero dei membri della Camera da 630 a 400 e del Senato da 315 a 200 e per una certa distinzione dei compiti fra le due Camere"; tuttavia, mancando un'intesa su una riforma compiuta, "si è preferito [...] non affrontare il tema della riforma del Parlamento se non nella sua interezza. Modifiche parziali avrebbero potuto infatti apparire monche e contraddittorie"⁵³.

Tali conclusioni ci ricordano che scegliere il numero di membri elettivi del Parlamento non dovrebbe costituire una scelta punitiva o casuale nei confronti della classe politica, com'è accaduto per la riduzione dei rappresentanti nei consigli delle autonomie territoriali, bensì "una costruzione razionale diretta a minimizzare il potenziale iato [...] tra forza intrinseca del dato puramente aritmetico e credibilità e autorevolezza delle istituzioni agli occhi degli elettori rappresentati"⁵⁴.

⁴⁹ A tal proposito, e con precipuo riferimento alla riduzione del numero dei consiglieri per le Regioni ordinarie, la Corte costituzionale nella sentenza n. 198/2012 ha affermato che la disposizione contenuta nell'art. 14, comma 1, del d.l. n. 138/2011, "stabilisce, in coerenza con il principio di eguaglianza, criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati ... nel quadro della finalità generale del contenimento della spesa pubblica".

⁵⁰ Sul punto rinvia a Servizio Studi del Senato, Riduzione del numero dei parlamentari, Dossier n. 71 del 16 ottobre 2018, 18 ss.

⁵¹ Così R. TARCHI, *op. cit.*, 15.

⁵² Sui processi di revisione costituzionali susseguitesesi negli ultimi decenni si veda, da ultimo, P. BIANCHI, *L'ossessione riformatrice. Alcune osservazioni sul processo di revisione costituzionale permanente*, in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 2, 2019

⁵³ Camera dei deputati n. 3597, Senato della Repubblica n. 1789, Relazione del Presidente della Commissione Nilde Iotti, 5.

⁵⁴ P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri ... cit.*, 88.