

*Su alcuni numeri della “matematica costituzionale” (spunti di riflessione sulla riduzione dei parlamentari)**

di **Raffaele Marzo** – Dottorando di ricerca in “Law, Psychology and Education” nell’Università degli Studi “Niccolò Cusano” (Roma); avvocato.

ABSTRACT: The paper examines the proposed constitutional law on the reduction of the number of parliamentarians, which should bring the number of deputies from 630 to 400 and the number of elected senators from 315 to 200; the analysis is carried out from a constitutional point of view. On the merits, the paper investigates – juxtaposing the theory of Kurt Gödel – the “problem” of the “number of parliamentarians” (and “constitutional mathematics”). To finish the theme is studied in relation to the impact on the principle of representation.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Dal testo originario alla Costituzione vigente: assestamenti numerici. – 3. I precedenti (ovvero figurazioni sul “mito” dei numeri). – 4. Breve analisi del d.d.l. cost. 214-515-805-B: forma e sostanza. – 5. Risultanze dell’aritmetica comparazione dei numeri? – 6. Qualche ipotesi conclusiva.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista

1. Introduzione

Com'è noto il disegno di legge costituzionale n. 214-515-805-B, avente ad oggetto «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari»¹ d'iniziativa dei senatori Quagliariello (214), Calderoli e Perilli (515), Patuanelli e Romero (805) era stato approvato, in sede di prima deliberazione, dalla Camera (A.C. 1585) il 9 maggio 2019 e dal Senato della Repubblica il 7 febbraio 2019 (nel testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge costituzionale 214, 515 e 805). Tuttavia, il Senato della Repubblica, in seconda votazione, lo ha deliberato a maggioranza assoluta². Dunque, non essendosi verificata l'approvazione con la maggioranza dei due terzi dei componenti (art. 138, co. 4) da parte di ambedue le Camere ne è seguita la richiesta di indizione del *referendum*³ (è lo stesso art. 138, co. 2, Cost. a prevedere che un quinto dei membri di una Camera, o cinquecentomila elettori, o cinque Consigli regionali possono domandare che si proceda al referendum popolare; ciò deve avvenire entro tre mesi⁴ dalla pubblicazione nella *Gazz. Uff.* del testo come previsto dall'art. 4, L. 352/1970).

Rispetto al contenuto è il caso di anticipare, a grandi linee, l'intento perseguito dalla riforma: *diminuire il numero* dei Deputati – da 630 a 400 – e quello dei Senatori – da 315 a 200 –, pur lasciando inalterato il numero dei Senatori a vita nominati dal Presidente della Repubblica⁵; la

¹ In *Gazz. Uff.*, serie generale, n. 240 del 12 ottobre 2019.

² Ciò è avvenuto nella seduta dell'11 luglio 2019: alla votazione erano presenti 231 senatori, i votanti sono stati 230, di cui 180 favorevoli, 50 contrari e nessun astenuto.

³ La richiesta di indizione del *referendum* è stata presentata da 71 Senatori e depositata (dai Senatori delegati Nazario Pagano, Tommaso Nannicini, Andrea Cangini) il 10 gennaio 2020. Sul punto cfr., Corte Suprema di Cassazione – Ufficio Centrale per il Referendum, *Ordinanza del 23 gennaio 2020* (depositata in pari data). Si v., anche, *Comunicato stampa del CdM*, n. 25, 27 gennaio 2020: «Il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente Giuseppe Conte, ha convenuto sulla data del 29 marzo 2020 per l'indizione – con decreto del Presidente della Repubblica – del referendum popolare previsto dall'articolo 138 della Costituzione sul testo di legge costituzionale recante: «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari», approvato dalle due Camere e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, n. 240, del 12 ottobre 2019».

⁴ Il c.d. *dies a quo* del termine di tre mesi è indicato nella data del 12 ottobre 2019.

⁵ Giova rammentare, per sommi capi, che il d.d.l. “fissa” il numero complessivo dei Senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica: non può in alcun caso essere superiore a cinque. Rispetto a questa specifica circostanza (prevista dall'art. 59 Cost.), nel tempo, si sono avvicendate due prassi, corrispondenti a differenti interpretazioni relative al fatto se il numero di cinque senatori di nomina presidenziale fosse da considerarsi un limite, oppure, al contrario, se ciascun Presidente potesse procedere a nominarne cinque a prescindere. Sul punto si rinvia alla chiarificazione, corroborata da ulteriore dottrina in merito, offerta in F. MODUGNO (cur.), *Diritto pubblico*, 2015, spec. 449-4450 (cap. VI, 11); inoltre, per qualche ulteriore argomentazione si v., G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica. Cronaca costituzionale della presidenza di Giorgio Napolitano*, Modena, 2015, spec. 81 e ss.; da ultimo, L. SCAFFARDI, *Commento all'art. 59*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (cur.), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, Bologna, 2018, 36 ss. Sulla scelta del Presidente Sandro Pertini si v., G. D'ALESSANDRO, *I senatori a vita di nomina*

causa giustificatrice sarebbe rappresentata, *in primis*, dalla necessità di limitare i costi (del funzionamento) della politica⁶. L'assioma è di immediata percezione: *limitare per risparmiare*.

Ma in che termini ciò è possibile? E' un operazione esatta per sé stessa? Qual è il numero "perfetto" (di rappresentanti)? Cifra fissa o variabile? Già queste concise sollecitazioni svelano qualche paradosso dovuto, approssimativamente, ad un certo grado di *autoreferenzialità* della *vexata quaestio*; per tale via, la riflessione – pur con la dovuta cautela – potrebbe, magari, rimembrare i paradossi resi nel «Teorema dell'incompletezza» di Kurt Gödel⁷ laddove la "*matematica costituzionale*" (volendo figurativamente ritenerla esistente) e, in specie, il numero degli eletti, esprimerebbe una certa *coerenza formale* che è però indimostrabile all'interno del sistema stesso o, in altri termini, che non esiste "*un sistema*" capace di produrre tutte le verità su quel "dato" riferimento numerico.

Fuor di metafora, non è un caso che nella vulgata politica la disputa tra favorevoli e contrari ha ingenerato una discussione proprio attorno al dato numerico e correlate ricadute in termini istituzionali: taluni orientati ad esaltarne la bontà⁸, se non addirittura "l'impellente necessità", di un

presidenziale, in E. Cuccodoro (cur.), *Gli impertinenti. Il viaggio di Sandro e Carla Pertini, per l'Italia di oggi*, Maglie, 2017, 205-206.

⁶ Infatti, le due finalità dell'intervento sono destinate a «favorire un miglioramento del processo decisionale delle Camere per renderle più capaci di rispondere alle esigenze dei cittadini e di ottenere concreti risultati in termini di spesa (dunque ridurre i costi della politica)»: cfr., *Relazione introduttiva al d.d.l. costituzionale A.S. n. 805* – Atti parlamentari della XVIII Legislatura, 2 (anche consultabile in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01076402.pdf>).

⁷ Il teorema compare come la *Proposizione VI* dello scritto (datato 1931) *Sulle proposizioni formalmente indicibili dei "Principia Mathematica" e dei sistemi affini*. Gödel esprime, nella sua forma essenziale, la traduzione in termini matematici di un antico paradosso della filosofia il c.d. *paradosso di Epimenide* (o *paradosso del mentitore*): «Tutti i cretesi sono mentitori». Spunti interessanti nella monumentale opera di D.R. HOFSTADTER, *Gödel, Escher, Bach: an eternal golden braid*, trad. it, *Gödel, Escher, Bach un'eterna ghirlanda brillante. Una fuga metaforica su menti e macchine nello spirito di Lewis Carroll*, Milano, 2003, spec. 16 ss. e *passim*.

⁸ Si legga, ad esempio, Camera dei deputati, XVIII Legislatura, resoconti stenografici delle sedi Legislative, Redigente e Referente, Commissioni riunite (di Camera e Senato).

atteso intervento (di “*chirurgia d’urgenza istituzionale*”⁹); altri, invece, impegnati a precisare posizioni differenti nella sostanza¹⁰.

Tuttavia, rispetto alla peculiarità del tema qui affrontato, limitarsi ad una rassegna di opinioni o enumerare plurime argomentazioni preconcrete sarebbe come fissare il *contenitore* disinteressandosi completamente del *contenuto*¹¹. Pertanto, dal punto di vista metodologico si procederà dando contezza alla *lettera* (del testo; approccio analitico-formale) senza disdegnare, ove necessario, i nessi esistenti tra il quadro normativo-costituzionale e la sua trasposizione nella *realtà*¹². Rimando sul versante giuridico e prescindendo da ogni sorta di (pre-)orientamento strettamente politico, lo scopo delle seguenti notazioni è quello di analizzare i principali contenuti

⁹ Sia consentita tale espressione (in luogo della più nota «*ingegneria costituzionale*»: G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, 1994, spec. 9) facendo leva sul carattere “emergenziale” che sovente accompagna ogni ipotesi di riforma. La proposta metafora – *chirurgia d’urgenza istituzionale* – in termini pressoché simili è apparsa altrove: cfr., A. ALGOSTINO, *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero di parlamentari*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012 (pubbl. 26/06/2012), spec. 5: «[...] è come proporre un *lifting* ad un malato che necessita invece di una operazione». Invero, di «atto di chirurgia» ne aveva già parlato l’on. Terracini – nella seduta della II^a Sottocommissione del 18 settembre 1946 – riferendosi alla voluta striminzita riduzione numero dei deputati. In altri termini, E. CUCCODORO, *Il diritto pubblico della transizione costituzionale*, Bologna, 1999, 49 e *passim*.

¹⁰ Si menziona, a titolo esemplificativo, la emblematica posizione dell’on. Roberto Giachetti (Iv) favorevole alla riforma, ma con un netto distinguo: «Quindi, io oggi voterò “sì”, ma non finisce qui per quel che mi riguarda. Finisce qui con questo voto il mio dovere di lealtà al Governo su questo tema. Esprimerò il mio voto, ma il mio dovere di lealtà su questo tema si ferma qui. Un secondo dopo il mio voto su questa riforma mi adopererò affinché, insieme alla mia firma, vi sia il numero necessario tra Camera e Senato per ottenere lo svolgimento del referendum e qualora riusciremo a mettere insieme le firme necessarie sarò il primo a costituire o, comunque, costituirò un comitato senza alcun dubbio per il “no” su questa riforma».

¹¹ Per altri termini campi del sapere, pur differenti dal diritto, sarebbe come atteggiarsi a divulgatori scientifici esponendo la «scienza *applicata*» senza dare atto della «scienza *pura*» (o *fondamentale*), ovvero senza rendere nitido quel “sistema integrato” reso dalla proficua interazione: cfr., G. ISRAEL, *Scienza pura e applicata nell’ultimo trentennio: una trasformazione radicale*, in *Bollettino dell’Unione Matematica Italiana*, Serie 8, vol. 10-A- La Matematica nella Società e nella Cultura, n. 1/ 2007, 21-53. Colta nella sua immediatezza, nota è la posizione di H. KELSEN, *Reine Rechtslehre*, 1934, trad. it., *Lineamenti di dottrina pura del diritto*: «[...] Appunto per la sua tendenza antideologica, la dottrina pura del diritto si dimostra vera scienza giuridica perché la scienza, come conoscenza, ha la tendenza immanente a scoprire il proprio oggetto. L’ideologia invece nasconde la realtà perché, o la esalta con l’intento di conservarla o di difenderla, oppure la deforma con l’intenzione di distaccarla, distruggerla e di sostituirla con altra»; il trascritto è ripreso dall’edizione di C. MESSNER (cur.), *Filosofie e teorie del diritto, II. Prospettive del secolo breve*, Lecce, 2007, (81-102) spec. 91. Invece, dal punto di vista ermeneutico, fra le varie metodologie, una in particolare, quella aristotelico-tomista, sembra soggiunge in ausilio al fine di rifuggire dal tentativo di una sopravvalutazione dell’azione esercitata dal soggetto sull’oggetto così snaturando l’apporto specifico del soggetto nell’atto del conoscere: per qualche spunto si rinvia a F. FIORENTINO, *Elementi di ermeneutica oggettiva*, in Aa. Vv., *Filosofare dialogando. Studi e testimonianze per Angelo Prontera*, (A. Calì, J.F. Durand, M. Forcina, P.I. Vergine cur.), Lecce, 2002, 344 e ss.

¹² Qui inteso come *modo* con cui approcciarsi all’oggetto di studio; le basi teoriche di tale impostazione rimandano, a ritroso, a quelle fissate da A. ROSS, *Theorie der Rechtsquellen*, Leipzig-Wien, 1929.

del sopra menzionato d.d.l. e, solo all'esito, evidenziarne alcune tendenze e connessioni *funzionali* e/o *sviluppi* in ordine al paradigma della rappresentanza¹³.

Peraltro, si precisa che la epocale pandemia da Covid-19 ha obbligato al rinvio¹⁴ del *referendum*, benché la/e accennata/e questione/i sono sul tappeto; anzi, a dire il vero, piuttosto che sopire il dibattito, l'emergenza sanitaria ha sollecitato ulteriori riflessioni¹⁵ a riguardo.

Sullo sfondo alcuni interrogativi ai quali si cercherà di rispondere: il numero dei rappresentanti in una democrazia ha un valore di per sé immanente? Se sì, perché? Ancora, qual è l'incidenza del dato numerico nella composizione delle Assemblee legislative in Italia? E, di seguito, come grava – se davvero ricade – sul loro funzionamento? Vi è correlazione con la rappresentanza? In che modo interagiscono?

Ovviamente, la parzialità delle illustrate domande (come delle eventuali risposte) è indice della vastità dal capo concettuale di indagine; talché, in termini speculativi, la duplice necessità di comprendere l'idoneità delle modifiche e il loro atteggiarsi non esaurisce certo il complesso problema fenomenologico in essere¹⁶.

¹³ Per alcuni approfondimenti sul rilevante tema del rapporto tra governati e governanti, insito proprio nella dinamica della rappresentanza politica, si rinvia a: M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (cur.), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, 109 ss.; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica*, Firenze, 2004, *passim*; S. CASSESE, *Il popolo e i suoi rappresentanti*, Roma, 2019, *passim*. Infine, sebbene l'indagine è concentrata nell'esplicazione della portata dell'art. 67 Cost., si v., F. GIRELLI, *Il mandato parlamentare e lo spazio della sua "libertà". Per una lettura combinata degli artt. 67 e 68 della Costituzione*, 2018, spec. 14-49 (cap. I), laddove il tema della rappresentanza è reso percepibile in una avvincente prospettiva diacronica. Da ultimo, M. SICLARI, *Rappresentanza vs governabilità*, in AA.VV., *Rappresentanza e governabilità. La (complicata) sorte della democrazia occidentale*, Atti del Seminario – Brescia 5 aprile 2019, (A. Carminari, cur.), Napoli, 2020, spec. 45 ss., ove l'A. risponde all'interrogativo «qual è, allora, il senso della rappresentanza?» la considera «un'istituzione collettiva, volta cioè a rappresentare l'integralità dei rappresentanti».

¹⁴ Il C.d.M. del 17 marzo 2020 aveva disposto il rinvio della consultazione referendaria a data da destinarsi, proprio in ragione dell'emergenza sanitaria da Covid-19. Il d.l. 26/2020 aveva posticipato, in via eccezionale, proprio alla luce dell'emergenza sanitaria, i termini ordinari indicati dalla legislazione vigente per lo svolgimento delle consultazioni elettorali, ivi compreso il *referendum* costituzionale (già rinviato ad opera del d.l. 18/2020). Di conseguenza, con D.M. del Ministro dell'Interno, datato 15 luglio 2020, sono stati indicati i giorni 20 e 21 settembre 2020 utili per tutte le consultazioni elettorali previste per l'anno 2020: 1) referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari (cfr., D.P.R. del 17 luglio 2020, pubbl. in *Gazz. Uff.* n. 180 del 18 luglio); 2) elezioni suppletive di due senatori; 3) elezioni amministrative; 4) elezioni per il rinnovo dei consigli di alcune Regioni.

¹⁵ F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ineludibili*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2002, *passim*; non strettamente riferiti al numero bensì alla *funzionalità* del Parlamento: C. TRIPODINA, *La Costituzione al tempo del Coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, spec. 83 ss.; S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020, pp. 1-39.

¹⁶ Nell'arduo tentativo di condensare il recente dibattito dottrinale sull'argomento, si segnalano, almeno, i seguenti contributi: sulle conseguenze e sugli effetti del d.d.l. si rinvia a F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, n. 2/2019, 2 ss (contributo consultabile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>); su taluni approfondimenti anche intorno alla rappresentanza politica si v., G. DI

2. Dal testo originario alla Costituzione vigente: assestamenti numerici

Com'è noto, in Italia, il numero dei Parlamentari è (oggi) determinato¹⁷ in numero fisso dalla Costituzione: 630 deputati (art. 56, co. 2, Cost.) e 315 senatori elettivi (art. 57, co. 2, Cost.) ai quali aggiungere i senatori a vita di nomina presidenziale (art. 59, Cost.). Originariamente, però, non lo era. Perciò, andando a ritroso, la “storia” del dato numerico permette di comprendere la *complessità* insita nello stabilire “il primo”¹⁸ riferimento in cifre. Il cominciamento¹⁹ della vicenda è dunque possibile nei *lavori preparatori* per la Costituzione ove si apprendono²⁰ motivazioni, ragioni ed umori che condussero i Costituenti a preferire *consessi mutevoli*. Infatti, inizialmente il numero dei deputati e quello dei senatori era in determinato in rapporto alla popolazione; quindi, due variabili dipendenti l'una dall'altra.

PLINIO, *Un “adeguamento” della costituzione formale alla costituzione materiale. Il “taglio” del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in *Federalismi.it*, n. 7/2019, 2 ss.; sul ragionamento intorno agli effetti sistemici che comporta, a tutti i livelli politico-costituzionali ed elettorali, il numero dei parlamentari: cfr., 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*, n. 3, 2019, 81 ss.; per alcuni spunti problematici in merito alla incostituzionalità della riforma si v., P. COSTANZO, *Quando i numeri manifestano principi. Ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*, in *Consulta OnLine*, fasc. 1/2020 (pubblicato il 31 gennaio 2020), 75-77; P. COLASANTE, *La riduzione del numero dei parlamentari, fra merito e legittimità costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 12/2020, pp. 50-75.

¹⁷ Precisando che il numero dei parlamentari è disciplinato secondo varie modalità nei diversi ordinamenti: disposizione costituzionale/legge organica/legge ordinaria (fonte giuridica); numero prestabilito o in rapporto alla popolazione (composizione numerica), con la possibilità o meno di seggi in aggiuntivi (lasciando intendere che, in tal caso, la composizione è variabile).

¹⁸ Vago riferimento alla teoria dei numeri per la quale “i primi” debbono la loro denominazione al fatto che rappresenterebbero la “base” di tutti gli altri numeri.

¹⁹ Si è optato nel far coincidere l'inizio con la nascita della Cost. In precedenza, in regime monarchico lo Statuto Albertino (1848) riservava al dato numerico una relativa incidenza per il fatto che il Senato era composto «da membri nominati a vita dal Re, in numero non limitato» da coloro che rientravano in talune – ben ventuno! – categorie (cfr., art. 33, St. Albertino), mentre la Camera dei deputati, assemblea elettiva, era numericamente variabile in virtù di apposito rinvio alla legge (il testo che disciplinò la materia elettorale fu quella del 17 marzo 1848, n. 689). Sul punto si segnalano alcuni testi utili a reperire le esposte precisazioni: E. CUCINIELLO, *La legge elettorale politica 17 marzo 1848*, Bocca, Torino, 1919; C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1849-1948*, Roma-Bari, 1974; M.S. PIRETTI, *La giustizia dei numeri. Il proporzionalismo in Italia (1870-1923)*, Bologna, 1990; Id., *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 ad oggi*, Bari-Roma, 1995; P.L. BALLINI, *La questione elettorale nella storia d'Italia. Da Depretis a Giolitti (1876-1892)*, Roma, 2010. Sulla questione di certo interessante è il contributo di G. NEGRI, *La Camera dei deputati dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 2, 1983, 119-133.

²⁰ V. E. ORLANDO, *Prefazione*, in V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori*, Roma, 1949, 8 così rifletteva: «i lavori preparatori hanno pur sempre una massima importanza per la interpretazione, poiché nessuno può meglio palesare, apprezzare, riconoscere le ragioni profonde che dettarono la legge, di quanto possano gli Autori di essa».

La formulazione originaria del co. 1, dell'art. 56²¹ Cost. era la seguente:

«La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto, in ragione di un deputato per ottantamila abitanti o frazione superiore a quanta mila»²².

Dunque, la composizione era individuata dalle risultanze di un'operazione matematica che considerava pressoché preminente il dato complessivo della popolazione.

Rispetto alla suddetta enunciazione (corrispondente all'art. 53 del *Progetto di Costituzione* presentato dalla "Commissione dei 75" alla presidenza dell'A.C. il 31 gennaio 1947) seguirono alcune proposte – poi non approvate – finalizzate alla riduzione del numero dei componenti della Camera elevando, nel rapporto, proprio la cifra relativa alla popolazione.

Nell'impossibilità di riportare ogni intervento, si segnala, ad es., quello dell'on. Conti (strenuo sostenitore del fatto che le numerose Assemblee non siano in grado di compiere un ruolo legislativo utile), subito dichiaratosi contrario a qualsivoglia aumento del numero dei parlamentari. Egli ammantò la proposta di riduzione prevedendo *«un deputato ogni centocinquantamila abitanti»²³*, così motivandola: *«non occorre che i legislatori siano tanti, ma che siano buoni»²⁴*. Nella medesima sede, al contrario, l'on. Fuschini sosteneva l'ampliamento del numero dei deputati poiché – a suo dire – *«una riduzione del numero dei membri della Camera si risolve, in ultima istanza, in una diminuzione della autorità»²⁵*. Tra tutti l'on. Terracini coglieva l'aspetto relativo ai "costi" della eventuale presenza massiccia di rappresentanti: *«le argomentazioni contrarie [quelle esposte dall'on. Conti, ndr] sembrano riflettere certi sentimenti di ostilità, non preconcepita, ma abilmente suscitata fra le masse popolari contro gli organi rappresentativi [...] Anche se i rappresentanti eletti nelle varie Camere dovessero costare qualche centinaio di milioni di più, si tenga conto che di fronte ad un bilancio statale che è di centinaia di miliardi, l'inconveniente non sarebbe tale da rinunciare ai vantaggi della rappresentanza»²⁶*. L'intervento dell'on. Ruini (*Presidente della Commissione per la Costituzione*), nella seduta pomeridiana del 19 settembre 1947, rese nitido il

²¹ Già artt. 53 e 54 del *Progetto*.

²² V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori*, cit., 109. La II^a Sottocommissione, nella seduta del 19 dicembre 1946, aveva invece approvato la composizione in ragione di un deputato ogni centomila abitanti o frazioni superiori a cinquanta mila.

²³ *Ibidem*. Peraltro, ai fini che qui interessano, par giusto evidenziare la polemica intercorsa tra l'on. Corti e l'on. Fuschetti

²⁴ Cfr., Resoconto della seduta A.C., lunedì 27 gennaio 1947, 194; con interventi, sul punto, degli on.li Ruini (Pres.), Fuschini, Conti, Terracini, Targetti, Einaudi, Cevolotto e Cappi.

²⁵ *Ibidem*, 193.

²⁶ *Ibidem*, 194.

punto nevralgico della discussione: «[...] Siamo ad ogni modo d'accordo: non troppi; [...] Quanti? La seconda Sottocommissione proponeva un deputato ogni 100 mila abitanti o frazione superiore a 50 mila; sarebbero da 450 a 500 deputati. In Commissione plenaria la cifra fu diminuita ad 80 mila e 40 mila abitanti; diverrebbero da 550 a 600 deputati. Un emendamento vuole risalir su, a 120 mila e 60 mila; si scenderebbe, in correlazione, a 350-400 deputati. Si noti che questi risultati valgono per la prima Assemblea; aumenteranno in seguito, i deputati, secondo i futuri censimenti, nella prolifica Italia. A voi la scelta; forse la cifra intermedia è la buona».

Par vero affermare che il dibattito, non senza qualche riferimento comparatistico (in specie reso dall'on. Nitti²⁷) si incentrò nel tentativo di conciliare due opposte esigenze: un'Assemblea non eccessivamente numerosa e una rappresentanza più adeguata possibile.

In modo pressoché speculare, per la composizione del Senato, l'art. 57 Cost. precisava:

«Il Senato è eletto a base regionale.

A ciascuna Regione è attribuito un senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila»²⁸.

A differenza della Camera dei deputati, il confronto sulla seconda Assemblea riguardò principalmente la sua *genetica conformazione* e relativa *attribuzione funzionale*²⁹.

In questo caso, proprio sul co. 2 del sopra citato articolo, sorsero alternative proposte tutte correlate ad esaltare il rapporto tra numero di senatori e abitanti. Qui, però, la discussione prese la direzione opposta (rispetto alla composizione della Camera): elevare il numero dei senatori con la modificazione del rapporto uno a centoventimila oppure uno a centocinquantamila³⁰. Nessuna delle due opzioni ebbe riscontro favorevole in A.C. Nota è la posizione dell'on. Mortati – che gradiva il rapporto di un senatore ogni duecentocinquantamila abitanti – per il quale anche l'aspetto numerico doveva servire a marcare la differenza con la Camera dei deputati: *«Se di questa s'è voluto fare*

²⁷ Inoltre l'emendamento proposto dall'on. Nitti circa la riduzione di un deputato ogni centomila abitanti venne respinto a seguito di votazione segreta (presenti e votanti: 362; favorevoli: 133; contrari: 229).

²⁸ *Op. ult. cit.*

²⁹ Alla stregua di una Camera rappresentativa della Nazione (G. CODACCI-PISANELLI, *I presupposti del Costituente e la realtà attuale*, in *Legittimità, legalità e mutamento costituzionale*, A. TARANTINO cur., Milano, 1980, spec. 72), con ovvie ricadute sul tema del *bicameralismo* (solo qualche riferimento: G. FERRARA, *Le Camere*, in *Commentario della Costituzione*, G. Branca cur., Bologna, 1984, 7; E. CHELI, *Il bicameralismo*, in *Dig. discipl. pubbl.*, II, Torino, 1897; A. BARBERA, *Il bicameralismo all'Assemblea Costituente*, in *Il Parlamento italiano. Storia politica e parlamentare dell'Italia*, Milano, 1989).

³⁰ *Resoconto* della seduta A.C., lunedì 27 gennaio 1947, 110. Da qui innanzi il riferimento così citato: A.C. con seguente numero di pagina.

*un'espressione analitica della volontà popolare, appare opportuno che il Senato adempia alla funzione di una rappresentanza più sintetica di grandi nuclei regionali»³¹. Nella riferita argomentazione si intravede quella che era l'esigenza – anche sostenuta da Mortati – di rendere il Senato un luogo *selezionato qualitativamente*³². Tuttavia, la proposta fu ritirata e l'A.C. votò il rapporto del *Progetto*, ovvero «uno a duecentomila» in relazione ai dati statistici sulla popolazione con l'aggiunta dei senatori a vita e, per il primo Senato, un numero pari a centosette senatori di diritto (secondo quanto previsto dalla III^a disposizione transitoria).*

A differenza di quanto poc'anzi riferito, il dibattito assembleare sui senatori a vita si limitò a considerare la mera indicazione in cifre dei nominabili. L'on. Alberti, promotore dell'art. 59³³, dichiarò apertamente che si trattava di un modo per «collocare nel Senato personaggi i quali non solo hanno simboleggiato ma hanno sintetizzato dei periodi politici» motivo per il quale la figura del Presidente della Repubblica ne doveva farne parte – di diritto – in quanto «tipico rappresentante riassuntivo di questa sintesi»³⁴. A tal riguardo, l'on. Ruini – nella seduta pomeridiana del 25 settembre 1947 – si esprimeva favore alla nomina a senatore a vita per gli *ex* Presidenti della Repubblica «per il posto da essi occupato non possono discendere, alla fine del loro mandato, nell'agone elettorale»³⁵.

In A.C. pose la problematicità estrema del dato numerico – cioè della consistenza effettiva – non attecchì ulteriormente. Piuttosto, tanto nella II^a Sottocommissione quanto nella “Commissione dei 75” si valutò l'opportunità stessa di istituire una *altra peculiare* tipologia di senatori. L'on. Terracini, in particolare, pose un problema, noto ai posteriori (corsi e ricorsi della storia politico-istituzionale?!), relativamente al fatto che «ogni celebrità, per quanto viva astratta dalla vita politica, ha in definitiva di fronte ai problemi politici un suo determinato atteggiamento che si rifletterebbe inevitabilmente sulla fisionomia politica del Senato quale risulta dalle elezioni»³⁶. Solo con la secca replica dell'on. Alberti in A.C. si discusse del dato numerico dei senatori di diritto

³¹ A.C., 1008.

³² Note le proposte circa i due modelli di seconda Camera: uno legato alla rappresentanza territoriale e l'altro connesso all'elezione circoscritta a determinate categorie di eleggibili; ciò integrando i processi di rappresentanza politica (rispetto alla prima Camera) con ulteriori canali di rappresentanza.

³³ Già artt. 55-bis e 55-ter discussi e approvati nelle sedute del 24 settembre, 8 e 9 ottobre.

³⁴ A.C., 490.

³⁵ A.C., 530.

³⁶ “Commissione dei 75”, 196.

nella convinzione (allora indubitabile) che «*dato il loro esiguo numero, non potranno mai spostare il centro di gravità di una situazione politica al Senato*»³⁷.

Dunque, le valutazioni dei Costituenti furono orientate (o, se si preferisce, preoccupate) ad assestare, mediante il testo costituzionale, un solido sistema democratico; il numero dei parlamentari era primariamente destinato ad innervare uno stretto *legame tra elettori ed eletti*³⁸, facendo in modo che il numero potesse mutare con il variare della popolazione. Così, la Camera dei deputati fece registrare la presenza di 574 (I Legislatura), 590 (II Legislatura) e 596 (III Legislatura) deputati; mentre il Senato della Repubblica si compose di 107 senatori di diritto (per l'operare della predetta III^a *disposizione transitoria*), 237 senatori eletti (I e II Legislatura) e di 246 componenti (III Legislatura).

Tuttavia, la *mutabilità della composizione* ebbe una brusca interruzione: l'approvazione della legge costituzionale n. 2 del 1963 che determinò “il numero fisso”³⁹ delle Assemblee, ovvero 630 deputati e 315 senatori ripartiti in sette senatori per Regione, uno Valle d'Asta e due per il Molise (quest'ultima costituita con la legge cost. n. 3 del 1963).

3. I precedenti (e figurazione sul “mito” dei numeri)

Con il passare degli anni la riduzione del numero è stata un obiettivo più volte perseguito nell'ambito dei diversi tentativi di riforme costituzionali che si sono succeduti. È il caso di richiamare, seppur brevemente, taluni accadimenti partendo dagli inizi degli anni Ottanta e così seguendo una “ragionata” cronologia⁴⁰.

³⁷ A.C., 488.

³⁸ C. FUSARO, M. RUBECHI, *Art. 56*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, 1129 ss.

³⁹ Interessante è il contenuto degli Atti parlamentari (III Legislatura) – Camera dei deputati, n. 3571-A, in specie la Relazione della I^a Comm. permanente, presentata il 4 agosto 1962, ove è riportato l'integrale intervento dell'on. Tozzi Condivi (Rel.). Lo stesso Relatore, con puntuale ricognizione dava atto dell'esistenza di altra proposta sul numero fisso (on. Piccoli aveva presentato alla Camera una proposta di legge cost. n. 2919 con la quale proponeva di fissare il numero dei deputati a 600) nonché dei punti dibattiti: la necessità o meno di un aumento; il metodo da seguire; il metodo da adottare.

⁴⁰ L'itinerario temporale è stato scandito in «tre fasi: (a) dal 1948-1963; (b) dal 1963 al 2001; (c) dal 2001 ad oggi»: cfr., F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, cit., spec. 4 ss., appare motivatamente plausibile e, come tale, deve considerarsi valido parametro.

Proprio durante la IX Legislatura (compresa nell'arco temporale 1983-1987) sopraggiunge una certa animosità dell'attività parlamentare attorno al dato numerico. L'istituita la c.d. «Commissione “Bozzi”»⁴¹ avviò una discussione incentrata sulla riduzione del numero dei Parlamentari e, di seguito, formulò alcune proposte di intervento: 1) previsione di un deputato ogni 110.000 abitanti, di un senatore ogni 200.000 (così Camera e Senato avrebbero avuto, a quel tempo, 514 deputati e 282 senatori); 2) determinazione numerica pari, almeno per la Camera dei deputati, alla media della composizione delle “Camere basse” di Italia, Francia, Gran Bretagna, Germania, con l'esito di ipotizzare, quindi, 480-500 membri per la Camera e 240-250 per il Senato.

Successivamente, il tema fu affrontato dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali «Commissione “De Mita-Iotti”»⁴², durante la XI Legislatura (ricomprendendo gli anni 1992-1994), che, però, al di là di qualche disquisizione in merito non propose alcuna incidente modifica degli articoli 56 e 57 Cost. Invece, la «Commissione bicamerale per le riforme istituzionali “D'Alema”» del 1997, formatasi in seno alla XIII Legislatura⁴³, pose basi più solide mediante un progetto che prevedeva la riduzione dei parlamentari attraverso apposito rinvio a legge ordinaria (ovvero legge elettorale) al fine di determinare il numero dei parlamentari: un numero flessibile per la Camera dei deputati, compreso tra un minimo e un massimo fissati in Costituzione (tra 400 e 500 deputati) e un numero fisso il numero dei senatori (200 membri eletti)⁴⁴. Da annotare che in tale periodo si pervenne all'approvazione della legge cost. n. 1/2001 la quale, in riforma dell'art. 48 Cost., introduceva la circoscrizione estero per l'elezione di entrambe le Camere, assegnando seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge (cioè la L. 459/2001, c.d. “Legge Tremaglia”). Proprio in ragione di tanto, nella XIV Legislatura, anni 2001-2006, il dato numerico registrava 630 deputati e 315 senatori ivi comprendendo gli eletti (tredici

La suddetta esposizione non tiene conto dei precedenti tentativi posti in essere con i «Comitati Riz e Bonifacio»; laddove nel settembre del 1982, nell'ottica di una revisione costituzionale, su proposta dei Presidenti di Camera e Senato, si decise di istituire, in seno alla Comm. Affari Costituzionali di Camera e Senato, due Comitati “ristretti” di studio per le riforme costituzionali (appunto presieduti dall'on. Riz e dal sen. Bonifacio), composti da un rappresentante per ciascun gruppo parlamentare, inserendo anche membri di gruppi non rappresentati nella Commissione. Per una ricognizione dei contenuti delle relazioni elaborate si veda <http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/prec02.htm>.

⁴¹ Ovvero, «Commissione parlamentare bicamerale per le riforme istituzionali», 1983-1985.

⁴² Cfr., Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, *Progetto di legge costituzionale. Revisione della Parte Seconda della Costituzione*, XI legislatura (A.C. 3597 – A.S. 1789).

⁴³ Comprendendo l'arco temporale 1996-2001.

⁴⁴ A ritroso informati approfondimenti sul contenuto e sul metodo presenti in E CUCCODORO, *La Costituzione che verrà*, Manduria, 1998, spec. 133 ss.; spec. 31 ss. (nel volume, in appendice (83 ss.), è consultabile integralmente il progetto di l. cost. licenziato dalla Comm.).

deputati e 6 senatori) della circoscrizione estero. Proprio nella ricordata XIV Legislatura il Parlamento approvò in duplice deliberazione il disegno di legge costituzionale A.S. n. 2544-D, c.d. “Calderoli”. Esso prevedeva, specificatamente per il dato numerico, all’interno di una più proposta di ampia riforma della parte II Cost., una Camera dei deputati composta da 518 deputati (tutti elettivi) e un Senato formato da 252 senatori. Sottoposta ai sensi dell’art. 138, co. 3, Cost. a *referendum*⁴⁵ non giunse a compimento per il suo esito negativo. Negli anni successivi, 2006-2008, relativi alla XV Legislatura, la Commissione Affari Costituzionali discusse la c.d. “Bozza Violante” la quale indicava in misura fissa il numero di 512 deputati e di 182 senatori (a seguito di elezioni di secondo grado – salvo 6 senatori eletti nella circoscrizione estero – in cui i Consigli regionali (con voto limitato al loro interno) ed i Consigli delle autonomie locali (i componenti dei Consigli dei Comuni, delle Province e delle Città autonome) avrebbero dovuto eleggere ciascuno un numero di senatori, predeterminato sulla base della popolosità della Regione). Il progetto non trovò il culmine finale nell’approvazione per il verificarsi dell’interruzione anticipata della legislatura. Più di recente, nella XVII Legislatura (2013-2018) il Presidente della Repubblica, on. Giorgio Napolitano, intese istituire⁴⁶ un apposito «Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali»⁴⁷ con il compito di formulare proposte programmatiche di riforma. La *relazione*⁴⁸ finale del predetto «Gruppo» evidenziava la necessità di un differente calcolo⁴⁹ relativo al numero dei parlamentari tra Camera dei deputati e Senato della Repubblica (ipotizzando peraltro il superamento del bicameralismo paritario). A prescindere dalle conclusioni, nel 2013, l’on. Enrico Letta, alla guida di un nuovo

⁴⁵ Si svolse il 25-26 giugno 2006. Rispetto ai molteplici tratti peculiari emersi nel dibattito scientifico ci sembra utile rinviare ad un “dibattito a più voci”: cfr., Aa.Vv., *La Carta di tutti. Cattolicesimo italiano e riforme costituzionali (1948-2006)*, R. BALDUZZI cur., Roma; in specie, tra gli altri, si segnalano i contributi di P. SCOPPOLA (15-30); U. DE SIERVO (31-42); P.A. CAPOTOSTI (95-101); R. CHIEPPA (103-117); L. ELIA (119-127); V. ONIDA (129-135); M. CARTABIA (139-146); G. PITRUZZELLA (155-157); L. VIOLINI (199-208); M. OLIVETTI (221-235).

⁴⁶ A posteriori alcune letture critiche restano interessanti: A. RUGGERI, *La singolare trovata del Presidente Napolitano per uscire dalla crisi di governo (a proposito della istituzione di due gruppi di esperti col compito di formulare “proposte programmatiche”)*, in *gircost.org*, 2013 (pubbl. 1° aprile 2013); B. CARAVITA, *Navigando a vista, con poco vento, senza GPS e con il cambio di timoniere durante la regata*, in *Federalismi.it*, n. 7/2013 (pubbl. 3 aprile 2013); A. SAIITA, *Dieci “saggi” esploratori*, in *gircost.org*, 2013 (pubbl. 5 aprile 2013). Criticamente sul punto di metodo dei poteri quirinalizi G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica. Cronaca costituzionale della presidenza di Giorgio Napolitano*, cit., spec. 47.

⁴⁷ Le cronache del tempo dissero di “saggi nominati”; ne facevano parte: sen. M. Mauro, prof. V. Onida, sen. G. Quagliariello, on. L. Violante; prof. G. Pitruzzella; dott. E. Giovannini; on. Giorgetti; dott. Rossi; sen. F. Bubbico prof. E. Moavero Milanesi.

⁴⁸ Trasmessa al Capo dello Stato il 12 aprile 2013.

⁴⁹ Il criterio proposto prevedeva: una Camera composta da un deputato ogni 125.000 abitanti, per un numero complessivo di 480 deputati; un Senato composto da un numero complessivo di 120 senatori, ripartiti in proporzione al numero di abitanti di ciascuna Regione.

Gabinetto – anche la “*matematica costituzionale*”, in questo caso, soggiace alle *dinamiche politico-istituzionali* –, nel frattempo formatosi, istituiva una specifica «Commissione per le riforme istituzionali», formata da esperti⁵⁰, con il compito di formulare ipotesi di revisione della parte II Cost. nonché proposte di riforma sulla legislazione ordinaria conseguente, con particolare riferimento alla normativa elettorale. Il documento finale⁵¹ prevedeva, icasticamente, una riduzione del numero dei parlamentari e, con il dichiarato intento di valicare la “crisi politica”, una risoluta ridefinizione del bicameralismo⁵². Infine, la XVII Legislatura (2013-2018) registra la tangibile (quanto energica) azione governativa cristallizzata nel d.d.l. cost. A.C. n. 2613-D (noto “d.d.l. Renzi-Boschi”) recante emblematicamente «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione». Dunque, un vasto progetto di riforma⁵³. Esso prevedeva di mantenere stabile il numero dei deputati mentre riduceva quello dei senatori – per un numero di 95 membri – elettivi di secondo grado oltre

⁵⁰ La Commissione era presieduta dal Ministro per le Riforme Costituzionali, G. Quagliariello, e dai componenti proff. M. Ainis, A. Barbera, B. Caravita di Toritto, L. Carlassare (fino alle dimissioni dell’11 luglio 2013), E. Catelani, S. Ceccanti, G. Cerrina Ferroni, E. Cheli, M. Chiti, P. Ciarlo, F. Clementi, F. D’Onofrio, G. de Vergottini, G. Di Federico, M. Dogliani, G. Falcon, F. Frattini, M.C. Grisolia, M. Luciani, S. Mannoni, C. Mirabelli, A. Moscarini, I. Nicotra, M. Olivetti, V. Onida, A. Panebianco, G. Pitruzzella, A. Poggi, C. Salazar, G. Tabellini, N. Urbinati (fino alle dimissioni del 22 agosto 2013), L. Vandelli, L. Violante, L. Violini e N. Zanon.

⁵¹ Relazione presentata al Governo e, successivamente, presentata dal Governo in Parlamento il 15 ottobre 2013.

⁵² Cfr., il documento del Dip. per l’Editoria della PdCM: Commissione per le Riforme costituzionali, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Roma, 2013: «Il rafforzamento del Parlamento attraverso la riduzione del numero dei parlamentari, il superamento del bicameralismo paritario, una più completa regolazione dei processi di produzione normativa e, in particolare, una più rigorosa disciplina della decretazione di urgenza».

⁵³ Un massiccio lavoro di “riscrittura” del reticolato istituzionale, con la riforma della legge elettorale e con il licenziato documento “provvisorio” della Costituzione ad iniziativa governativa; per alcuni snodi (che hanno diviso studiosi del settore) si propongono alcuni approfondimenti: P. COSTANZO, L. TRUCCO, *Forum sul D.D.L. costituzionale Renzi-Boschi. Dieci studiosi a confronto*, Torino, 2015; S. CECCANTI, *La transizione è (quasi) finita. Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima*, Torino, 2016; M. SICLARI, F. SORRENTINO, *Il referendum costituzionale. Vademecum per un voto consapevole*, Roma, 2016; A. D’ANDREA, *L’azzardo costituzionale. Cosa voteremo al referendum di ottobre. 41 articoli che ridisegnano i poteri della Repubblica*, Roma, 2016; M.F. SAVERIO, G. SCACCIA (cur.), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Napoli, 2016; G. ZAGREBELSKY, CON F. PALLANTE, *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum*

sulle riforme istituzionali, Bari, 2016; A. PACE, *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale. Le ragioni del No*, Milano, 2016; L. CARLASSARE, S. CHIMENTI, *La scienza del popolo libero. Dialogo sulla Costituzione e i suoi valori* (R. Bertori, A. Costi cur.), Reggio Emilia, 2016; S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Aspettando il referendum (con il fiato sospeso). Limiti e contenuti della riforma costituzionale Renzi- Boschi*, Torino, 2016; M. DOGLIANI, *Costituzione e antipolitica. Il Parlamento alla prova delle riforme*, Roma, 2016; G. GUZZETTA, A. PILATI, *La Costituzione più bella del mondo? Argomenti verso il referendum*, Genova, 2016; A. LUCARELLI, F. ZAMMARTINO (cur.), *La riforma costituzionale Renzi-Boschi. Quali scenari?*, Torino, 2016; A. MORRONE, *Trasformazioni costituzionali. Un altro modo di leggere il processo delle riforme in Italia*, Torino, 2016; Aa.Vv., *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, A. APOSTOLI, M. GORLANI, S. TROILO cur., Torino, 2016.

a 5 senatori (nominabili dal Presidente della Repubblica), ma non più a vita bensì in carica per sette anni. Com'è noto, il 4 dicembre 2016 il *referendum* popolare ha dato esito negativo.

4. Breve analisi del d.d.l. cost. 214-515-805-B: forma e sostanza

Il testo⁵⁴ della riforma – sul quale, come accennato, saranno chiamati a pronunciarsi gli elettori in sede referendaria – si presenta asciutto e, dal punto di vista formale (*drafting legislativo*), alquanto conciso. Esso si compone di soli quattro articoli, così affrontando il nodo nevralgico del numero dei parlamentari e risolvendo seccamente la disputa sul numero di senatori di nomina presidenziale.

L'art. 1 del d.d.l., che andrebbe a modificare l'attuale formulazione dell'art. 56 Cost., reca una la riduzione del numero dei componenti della Camera dei deputati:

«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.».

L'art. 2 del d.d.l., recherebbe la modifica all'odierno art. 57 Cost. individuando la cifra dei senatori:

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

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

⁵⁴ Sull'*iter*, circa le evoluzioni del testo nella dinamica parlamentare nonché sulle espresse argomentazioni, in sede di audizione, di taluni esperti in materia si v., F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, cit., 11 ss.

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.»

L'art. 3 sarebbe proiettato ad intervenire sulla nomina dei senatori a vita (mediante la sostituzione dell'attuale co. 2, art. 59, Cost.):

«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.»

Infine, l'art. 4 disciplina la vigenza delle revisioni in parola, stabilendo che troveranno applicazione a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva all'entrata in vigore della legge costituzionale e, comunque, non prima che siano decorsi sessanta giorni dalla medesima.

La *forma* – si è detto – assume una certa considerazione per assenza di contraddizioni di sorta (specie tra enunciati linguistici). La *sostanza*, invece, necessita, a nostro avviso, di qualche puntualizzazione. La ricercata riduzione del numero dei parlamentari del d.d.l. in analisi è, *apertis verbis*, sviluppata al fine di garantire un qualche miglioramento del processo decisionale e, al contempo, ottimizzare la spesa dei costi della politica. Nondimeno, a differenza dei pregressi tentativi, la modifica apportate in special modo agli artt. 56 e 57 Cost. genera ricadute sulla rappresentatività e sulla rappresentanza che obbligano ad un supplemento di attenzione. Si era già ben osservato che «l'iniziativa legislativa popolare, il referendum obbligatorio con diminuzione del quorum e il taglio del numero dei parlamentari [...] sposano con l'indirizzo dell'antipolitica e la propensione formale per la democrazia diretta. Invece di integrare la democrazia rappresentativa essi sembrano svuotarla da un lato verso gli strumenti di intervento diretto del corpo elettorale,

dall'altra certificando l'irrelevanza della rappresentanza parlamentare»⁵⁵. Inoltre, proprio nel caso in esame, la concomitante approvazione della L. n. 51/2019, recante «Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari», a prescindere dalle buone intenzioni⁵⁶, «tocca il cuore della rappresentanza»⁵⁷; non a caso, essa – si è detto – «scinde [...] due elementi inseparabili nella rappresentanza politica, ossia il numero dei parlamentari stabilito in Costituzione dal rapporto che tale numero esprime rispetto agli abitanti. Ciò avviene nel momento in cui la c.d. “legge Perilli” considera la base numerico-dimensionale del rapporto tra eletti ed elettori [...] come una variabile indipendente proprio dalla legge elettorale»⁵⁸. Ecco dunque svelata un'altra immanente connessione tra *micro* “operazioni” che hanno *risultati* (conseguenze) differenti laddove immerse nel sistema complesso della democrazia. Non è qui possibile addentrarsi nei meandri della specifica materia elettorale⁵⁹ resta inteso che tale *legge di sistema* interseca, inevitabilmente, ampi profili essendo in grado di produrre effetti selettivi nell'accesso alla rappresentanza parlamentare proprio in connessione con la riduzione del numero dei rappresentanti⁶⁰.

⁵⁵ F. LANCHESTER, *Le riforme costituzionali all'esame del Parlamento*, in *Nuova Antologia*, aprile-giugno 2019, fasc. n. 2290, spec. 79; per precisione, si deve riferire che l'A., nel menzionato articolo, discettava sugli interventi prospettati nell'ambito del c.d. *contratto di governo* “stipulato” dall'allora

⁵⁶ Cfr., Servizio Studi, *Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Dossier n. 81/2, 27 febbraio 2019: «l'obiettivo è di rendere neutra, rispetto al numero dei parlamentari fissato in Costituzione, la normativa elettorale per le Camere [...] per cui eventuali modifiche del numero dei deputati e dei senatori, stabilito agli articoli 56 e 57 della Costituzione, non richiederanno specifici interventi di armonizzazione della normativa elettorale che diversamente sarebbero necessari per evitare problemi di funzionamento del sistema».

⁵⁷ F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, cit. 16.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ Estesa e difficilmente riassumibile la bibliografia esistente; si segnalano, però, alcuni recenti contributi nei quali è possibile espungere il denso dibattito esistente: L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, 2011; G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano (1948-2017)*, Milano, 2018.

⁶⁰ L. TRUCCO, *Audizione in merito al d.d.l. S. 881 su “Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari” (Commissione Affari Costituzionali del Senato – giovedì 29 novembre 2018)*, ora in *Consulta OnLine*, fasc. 1/2019 (pubbl. 10 gennaio 2019), spec. 14 ss. 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*, n. 2, 2019 spec. 6; contra, invece, l'intervento di G. Ferri, *Audizione*, in *Resoconto stenografico della Camera dei deputati*, 20 marzo 2019, spec. 9.

5. Risultanze sull'aritmetica comparazione dei numeri?

L'inciso del paragrafo reca, non a caso, un interrogativo. Ciò è dovuto alla necessaria chiarificazione relativa al fatto che il raffronto numerico circa il numero dei parlamentari potrebbe risolversi in una mera – benché interessante – operazione (appunto di “*matematica costituzionale*”) e così limitando la limpida *comparazione giuridica*⁶¹. Questo per dire che un conto è raffrontare le cifre, altro è discendere nei meandri di ordinamenti positivi diversi con complesse operazioni logiche di analisi e di sintesi. Del resto, i dati comparativi richiedono pur sempre un supplemento di osservazione⁶² sulla storia politico-costituzionale, sulla forma di Stato e di governo nonché sul sistema elettorale di ciascun Paese. Ciò premesso, onestà intellettuale obbliga quindi a puntualizzare che, in genere, le comparazioni qui richiamate ed oggetto di analisi tengono conto del paragone del solo dato numerico⁶³.

Tempo orsono⁶⁴, ad es. tra i Paesi più vicini, il dato tedesco prefigura un Parlamento composto da 691 membri (dei quali 622 appartenenti al Bundestag). Il Regno Unito, invece, assume un organo parlamentare composto da ben 1477 (650 appartenenti alla Camera dei comuni e 827 alla Camera dei Lords). Aggiungendo l'altro elemento numerico, ovvero la popolazione complessiva di ogni Paese, si carpiva che: il Regno Unito ha 2,4 parlamentari ogni centomila abitanti (1447 membri in rapporto ad una popolazione di 62.435.709); l'Italia ha un rapporto di 1,6 parlamentari per centomila abitanti (951 membri in rapporto a 60.626.442 abitanti); e, infine, la Germania che conta un rapporto pari a 0,8 parlamentari ogni centomila abitanti (691 membri in rapporto a 81.751.602 abitanti).

⁶¹ G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2013, 2: intesa nell'accezione di «operazione intellettuale di raffronto fra ordinamenti, istituti e normative di diversi ordinamenti, che, se compiuta in modo sistematico secondo i canoni del metodo giuridico, assume le caratteristiche della disciplina scientifica».

⁶² A. ALGOSTINO, *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero di parlamentari*, cit., 3 ove, non a caso, si riferisce delle «insidie insite nella comparazione tra organi appartenenti a forme di governo disomogenee come quella parlamentare e presidenziale, con ciò che ne consegue in termini di poteri e di rapporti con gli altri organi costituzionali».

⁶³ Calzante, in proposito, benchè di parere favorevole, par essere G. DI PLINIO, *Un “adeguamento” della costituzione formale alla costituzione materiale. Il “taglio” del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in *federalismi.it*, fasc. n. 7/2019, 9-10: «Tutte le comparazioni [...] 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 misura del grado di rappresentatività, perché dovrebbe essere integrata dalla considerazione che il nostro è praticamente l'unico Stato a bicameralismo perfetto in regime parlamentare».

⁶⁴ I dati sono espunti dal Dossier del Servizio Studi del Senato, n. 26/2011, recante *Il numero dei parlamentari: dati e comparazioni*.

Recentemente, il *Dossier* n. 71/4 del 25 giugno 2019 (benché il dato numerico sia riferito al mese di ottobre 2018) sulla «Riduzione del numero dei parlamentari» realizza una disaggregazione tra i dati delle “Camere basse” e “alte” (stante le ovvie differenze circa la rappresentanza). Il dato comparato esistente⁶⁵ è limitato alla “Camera bassa” (giacché alcuni Stati hanno un parlamento monocamerale o, in ipotesi di bicameralismo, prevedono la presenza di una “Camera alta” non eletta direttamente dai cittadini). Emerge che l’Italia ha una percentuale⁶⁶ di numero dei deputati per ogni 100.000 abitanti pari a 1. Essa è identica al Regno Unito (1,0), molto simile alla Francia (0,9), alla Germania (0,9), ai Paesi Bassi (0,9), alla Polonia (1,2), ed al Belgio (1,3). Nondimeno si apprende di Paesi con una percentuale ancor più alta: Austria (2,1), Danimarca (3,1), Grecia (2,8), Portogallo (2,2), Svezia (3,4); ma anche Slovenia (4,4), Lussemburgo (10,0), Malta (14,3).

Rispetto ai dati citati l’Italia con riferimento ai 630 deputati e i 60.483.973 di popolazione realizza un numero pari a 96.006 di abitanti per deputato nonché 1,0 deputati ogni 100.000 abitanti, collocandosi – in una ipotetica classifica – alla tredicesima posizione. Anche in caso di approvazione della riforma, l’Italia avrebbe una percentuale pari a 0,7 (rispetto all’attuale 1,0), non modificando il posizionamento rispetto agli altri Stati.

6. Qualche ipotesi conclusiva

Da quanto precede potrebbe dedursi l’impossibilità di scegliere un numero che sia, *sic et simpliciter, completo* a prescindere. Non può esserlo un qualsiasi numero fisso che non tenga adeguatamente conto delle condizioni spazio-temporali nel quale è situato. Men che meno può esserlo quel dato (qualunque esso sia) scelto in ragione della minima equiparazione ad una non meglio precisata voce di spesa (inteso come costo⁶⁷) poiché, in tal caso, bisognerebbe predeterminare logicamente la “voce” presa a termine di paragone (la sola indennità? Il netto o il

⁶⁵ Cfr., *Dossier* n. 71/4 del 25 giugno 2019; spec. 26 (<https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/AC0167f.Pdf>).

⁶⁶ *Ibidem*, cfr., Tabella esplicativa con le voci “numero deputati”; “popolazione”; “numero di abitanti per deputato”; “numero di deputati per 100.000 ab.”.

⁶⁷ Ovvero risparmio in termini di finanza pubblica: A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 settembre 2019, 2; nt. 7.

lorde? Oppure, il complessivo valore della struttura, etc.?)⁶⁸. Sarebbe, allora, preferibile una determinazione del numero di parlamentari al verificarsi di alcune circostanze, anch'esse variabili, magari attraverso la legge elettorale? Qualsiasi risposta secca ai predetti interrogativi è portatrice di una *ricorrente falsificazione*⁶⁹. Men che meno, a nostro giudizio, l'operare congiunto del ddl cost. sulla riduzione del numero dei parlamentari e la l. 51/2019 garantirebbe un considerevole punto di equilibrio. Motivo per il quale, a conclusione, potremmo anche dire che talune operazioni – di “*matematica costituzionale*”? – anche laddove riuscissero a prevedere e contenere tutte le variabili possibili non garantirebbero comunque un risultato “*giusto*” ma, al più, *ammissibile* (in ragione di talune *giustificazioni*) in un dato spazio e in un dato momento storico. Forse, ma anche qui siamo nel campo delle ipotesi, occorrerebbe invertire l'ordine. Infatti, sul versante giuridico-costituzionale “l'operazione” (qualsiasi essa sia), così come “il risultato”, richiedono la previa verificabilità (e l'adesione) ai principi che l'ordinamento pone. Anche la più (*formalmente*) conforme e tecnicamente ineccepibile operazione deve essere sviluppata tenendo conto non solo del risultato desiderato (ad es. ricorrente aspettativa circa la riduzione dei costi della politica) ma di ogni sua correlata implicazione.

Infine, due considerazioni.

La prima. L'aspetto controverso – ciclicamente riproposto (finché in A.C.) –, tale da dover destare maggiore riflessione, riguarda la diminuzione del numero dei parlamentari motivata esclusivamente da aneliti di efficienza nell'assunzione di decisioni: meno parlamentari, provvedimenti più immediati. E' indubitabile che un qualsiasi “taglio” dei parlamentari renda, quale effetto immediato, maggior praticità (*funzionale*). Tuttavia, l'opposizione all'asserzione che precede è lapidaria: di quale efficienza si discute? Quella relativa a leggi? Proprio in questo perimetro non è aprioristicamente certo il risultato in termini di efficienza. Ridurre il numero degli eletti, infatti, non aumenterebbe automaticamente l'autorevolezza del Parlamento in quanto la determinazione non terrebbe in considerazione il sistema politico e dei partiti (capace di incidere considerevolmente sul processo politico).

⁶⁸ F. LANCHESTER, *op. ult. cit.*, 81: ove si reitera «l'*ipercinetismo* in materia» in quanto «l'operazione con parametri economici che richiamano l'inutilità sostanziale della rappresentanza e confermano che la contrapposizione con i cittadini aventi diritto al voto possa essere orchestrata in termini demagogici»

⁶⁹ Aspetto certamente non nuovo: G. SERGES, *Efficienza delle istituzioni ed ipotesi di riforme*, in *Dir. e Soc.*, n. 2, 1988, 279, laddove i termini di governabilità e rappresentanza debbono essere contemperati e rendere il congegno elettorale più adatto a rispondere alle differenziate esigenze del quadro politico.

Seconda considerazione. La diminuzione dei parlamentari comporta – a maggior ragione laddove sia coniugata a congegni elettorali – ovvie ricadute sulla rappresentanza politica; per tale via si sminuisce considerevolmente il rapporto tra elettori ed eletti⁷⁰, quasi un atto – è stato riferito – «contro la democrazia»⁷¹: riducendo gli spazi della rappresentanza, si escludono “potenzialmente” talune istanze dei cittadini⁷².

In conclusione, la “*matematica costituzionale*” e i suoi correlati numeri (leggibili nella Cost. con riferimento al tema esposto), richiede profonda osservazione mediante un procedimento di “dimostrazione” che tenga conto tanto della stratificazione “organizzativa” Repubblica, quanto della legittimazione del sistema democratico⁷³. In caso contrario, il miglior sistema presentato sarebbe certamente “incompleto”, quasi alla stregua di ciò che Gödel studiò relativamente ai *Principia Mathematica* di B. Russel e A.N. Whitehead.

⁷⁰ M. LUCIANI, Audizione, *Audizione*, in *Resoconto stenografico della Camera dei deputati*, 27 marzo 2019, spec. 2: «[...] la riduzione del numero dei parlamentari incide fatalmente nella rappresentatività del Parlamento. In un sistema politico-partitico come il nostro [...] la riduzione delle *chances* di adeguata rappresentanza di alcune posizioni politiche potrebbe determinare non trascurabili conseguenze in termini di consenso e, dunque, di legittimazione delle assemblee rappresentative».

⁷¹ A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 settembre 2019, spec. 2; P. COSTANZO, *Quando i numeri manifestano principi. Ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*, cit., 77 sostiene che «a causa degli effetti di feed-back» della riduzione dei parlamentari sul sistema la legge cost. relativa «si porrebbe in rotta di collisione con i principi e regole portanti del sistema, andando oltre il consentito ad una revisione costituzionale».

⁷² A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, cit., spec. nt. 20

⁷³ Dunque, tenendo conto non solo della mera struttura, ma anche dell'intero sistema dei rapporti intersubiettivi e dei modelli di correlazione fra società e Stato: nota riflessione di C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, 1973, 428.