

La riduzione del numero dei  
parlamentari: un'opportunità a cui non  
rinunciare a cuor leggero

di Giorgio Grasso

Professore associato di Diritto costituzionale  
Università degli Studi dell'Insubria



# La riduzione del numero dei parlamentari: un'opportunità a cui non rinunciare a cuor leggero \*

**di Giorgio Grasso**

Professore associato di Diritto costituzionale  
Università degli Studi dell'Insubria

1. C'è sempre stato un tema che sembrava largamente condiviso, avendo accompagnato un po' tutte le diverse proposte di una riforma organica della Costituzione, tentate e mai riuscite nel corso degli ultimi vent'anni (era nel testo di legge costituzionale sulla c.d. *devolution*, respinto dal *referendum* costituzionale del 2006, come nel testo di legge costituzionale Renzi-Boschi rigettato, sempre dal popolo, nel 2016): l'esigenza avvertita un po' da ogni parte di giungere a una riduzione più o meno corposa del numero di parlamentari, ritenuto troppo elevato. Ciò, per dirla tutta, anche prima che questo argomento diventasse una sorta di vessillo politico di un partito che ha fatto il suo ingresso in Parlamento soltanto nel 2013, il MoVimento 5 Stelle, innestando il senso stesso della sua proposta politica dentro a una generale diffidenza verso il modello di democrazia rappresentativa che costituzionalmente contraddistingue il nostro Paese.

Eppure, ora che vi è l'occasione di raggiungere questo obiettivo, votando a favore del testo di legge costituzionale di revisione approvato in via definitiva dalla Camera dei deputati nell'ottobre 2019, nel *referendum* finalmente indetto per il 20 e 21 settembre 2020, dopo lo slittamento della data del 29 marzo 2020 imposto dall'emergenza della tragedia mondiale del Covid-19, le carte si sono completamente spariolate e l'esito finale di quel voto appare davvero molto incerto, nella discussione pubblica e non soltanto tra gli addetti ai lavori, con un solo elemento che pare difficilmente contestabile: aver portato la decisione su una revisione costituzionale, anche puntuale e circoscritta a una sola questione fondamentale, fuori dal Parlamento, facendo scattare la richiesta di *referendum* prevista dall'art. 138, comma 2, Costituzione, rimette la scelta finale a un voto popolare che non può che essere, nella sua semplicità binaria, rigidamente contrapposto. Eppure attorno alla Costituzione e alle sue proposte di revisione dovrebbero sempre esservi, invece, un consenso e una condivisione *bipartisan*, lasciando la Carta fondamentale al di fuori della lotta politica per il potere, sul terreno dell'indirizzo politico di maggioranza

---

\* Paper richiesto dalla Direzione.



e della politica generale del Governo dell'art. 95 Costituzione e delle diverse opzioni programmatiche che offre il ventaglio della determinazione della politica nazionale dell'art. 49 Costituzione.

Queste brevi osservazioni, gentilmente richieste dalla Direzione della Rivista, che qui si ringrazia<sup>1</sup>, cercheranno di sciogliere, con una lettura costituzionalmente orientata del testo di riforma, alcune delle preoccupazioni adombrate in numerosi commenti, anche di colleghi costituzionalisti, in merito alla consistente riduzione del numero dei parlamentari che il testo effettivamente prevede, il quale, però, come si cercherà di dimostrare, qualora fosse effettivamente approvato, non sembra in grado di provocare né gravi conseguenze sul funzionamento della forma governo parlamentare, che finirebbe per essere tutta squilibrata a favore del Governo, e neppure un pericolo per la tenuta complessiva dell'ordinamento costituzionale democratico, fondato su un assetto rappresentativo, ora, si sostiene, minato da una logica antiparlamentare che pervaderebbe l'intero testo di riforma.

2. Nessun dubbio, invero, che ci si trovi di fronte a una diminuzione davvero drastica del numero dei deputati e dei senatori, riprendendo un aggettivo utilizzato già nella *home page* del Dipartimento per le Riforme Istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri (e ripreso ampiamente da chi si oppone con vigore alla riforma, come nell'appello promosso da Alessandro Morelli, Fiammetta Salmoni, Michele Della Morte, Marina Calamo Specchia e Vincenzo Casamassima, pubblicato su *Huffington Post* il 24 agosto 2020), visto lo scarto percentuale pari al 36,5% che si avrebbe, passando da 945 parlamentari eletti a suffragio universale e diretto a soli 600.

Ma, rilevato questo dato oggettivo ovviamente insormontabile, riguardo al quale sarebbe stato francamente più congruo stabilire una contrazione minore, che avrebbe potuto attestarsi, per esempio, su 480/500 deputati e su 240/250 senatori, a condizione di voler mantenere – cosa peraltro non costituzionalmente imposta, ma solo frutto di una scelta di politica costituzionale – la rigida simmetria numerica ad oggi esistente tra le due Camere, che consegna alla Camera bassa il doppio dei membri elettivi della Camera alta, con l'eccezione al principio democratico data solo dal piccolo drappello dei senatori a vita dell'art. 59, comma 2, Costituzione<sup>2</sup>, dobbiamo davvero aver timore per le sorti di un

---

<sup>1</sup> Si tratta di riflessioni solo in parte anticipate da chi scrive nel contributo: *Qualità della democrazia rappresentativa e riduzione del numero dei parlamentari: davvero un ossimoro costituzionale?*, in *laCostituzione.info*, 2 settembre 2020, reperibile al sito internet: <http://www.lacostituzione.info/index.php/2020/09/02/qualita-della-democrazia-rappresentativa-e-riduzione-del-numero-dei-parlamentari-davvero-un-ossimoro-costituzionale/>.

<sup>2</sup> Oggetto a sua volta di un'opportuna modifica da parte del testo di legge costituzionale di revisione, al fine di vietare espressamente con la forza normativa della Costituzione (vedi l'art. 3 del testo di legge costituzionale di revisione che andrebbe così a modificare l'art. 59, comma 2, Costituzione: «Il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque») quell'interpretazione estensiva della disposizione costituzionale che durante le Presidenze Pertini e Cossiga aveva permesso ai due Presidenti di nominare ciascuno 5 senatori a vita.



Parlamento così dimagrito nella cifra complessiva dei suoi membri, come fossimo di fronte alla metà vuota di un calice di un buon vino rosso d'annata, oppure per continuare la metafora possiamo cercare di cogliere anche la metà piena di quel boccale, fatto di un nettare, da gustare tutti insieme un giorno, favorevoli e contrari alla riforma costituzionale?

Intanto, si può rilevare che il testo di legge costituzionale di revisione garantisce comunque un numero totale di parlamentari, eletti a suffragio universale e diretto, pur con la limitazione prevista per l'elezione dei senatori da parte di chi ha compiuto 25 anni, ai sensi dell'art. 58, comma 1, Costituzione, che resta in termini assoluti di tutto rispetto, anche nell'analisi comparata, sia ricordando che, a parte alcune esperienze, tra l'altro in assetti autenticamente federali, come gli Stati Uniti d'America o la Svizzera, la regola prevalente è che soltanto la Camera bassa venga eletta a suffragio universale, sia guardando al contesto degli Stati membri dell'Unione europea, con l'Italia che guida attualmente la "classifica" del numero di parlamentari eletti direttamente dal popolo, lasciandosi alle sue spalle solo la Germania e il Regno Unito, i quali, se la riforma costituzionale fosse approvata, supererebbero l'Italia in questa particolare graduatoria<sup>3</sup>. Un numero quindi, complessivamente congruo, che non sembra togliere alcun valore alla qualità della democrazia rappresentativa, sperimentata in settant'anni di storia repubblicana, potendo diventare semmai lo strumento per ridare fiato all'istituzione parlamentare che appare, del resto, in grande sofferenza, per ragioni che nulla hanno a che spartire con la cifra finale dei rappresentanti del popolo eletti in Parlamento. E se, agli albori della vicenda repubblicana, quando si doveva assicurare una larghissima rappresentanza a tutti i borghi del nostro Paese e a un popolo i cui diritti fondamentali di partecipazione politica erano stati calpestati dal ventennio fascista, appariva necessario moltiplicare la quantità di deputati e senatori, in ragione di un numero di abitanti addirittura stabilito in Costituzione, sino a giungere con la riforma costituzionale del 1963 a fissarne l'attuale numero complessivo per ciascuna Camera, oggi quei numeri così elevati, come si ricordava all'inizio di questo contributo, da molti anni oggetto di tentativi di diminuzione che non hanno avuto alcun esito, finiscono per mascherare in parte proprio molte delle difficoltà che gli ingranaggi della democrazia rappresentativa costituzionalmente previsti hanno incontrato nel corso del tempo.

Un numero, dunque, ancora congruo, nel suo insieme; tuttavia, qualcuno potrà obiettare, in conseguenza di una riduzione così sensibile dei parlamentari, un numero in grado di determinare pesanti distorsioni in termini di rappresentanza per alcune Regioni di piccole dimensioni, in particolare al Senato, così come sulla rappresentanza dei partiti politici e delle formazioni politiche minori, in vigenza dell'attuale, assai contestabile, legge elettorale. Per il primo aspetto, può osservarsi peraltro che nella Camera alta alcune

---

<sup>3</sup> Vedi per una sintetica ricognizione la Scheda di analisi comparata «Il confronto internazionale» sul numero dei parlamentari, in [http://www.riformeistituzionali.gov.it/media/1342/confrontointernazionale\\_27agosto2020.pdf](http://www.riformeistituzionali.gov.it/media/1342/confrontointernazionale_27agosto2020.pdf).



alterazioni ai numeri della rappresentanza esistono da sempre, essendo stabilite direttamente in Costituzione (la «base regionale», la soglia minima di senatori per ogni Regione, il numero di senatori precostituito per il Molise e la Valle d'Aosta), con il risultato che, come è stato esaurientemente dimostrato<sup>4</sup>, misurando matematicamente tutti gli scostamenti realizzati dal testo di legge costituzionale di revisione, esso renderebbe in realtà meno evidenti certe distorsioni che sovra-rappresentano al momento attuale alcune Regioni a scapito di altre; per il secondo aspetto, riflettendo sull'abbinamento tra la legge costituzionale di revisione e la legge elettorale che deve trasformare i voti in seggi, si fa fatica a comprendere perché una “cattiva” legge elettorale debba influenzare la scelta di voto in un *referendum* costituzionale, sino a far ritenere che si sarebbe dovuto modificare quella legge elettorale, contestualmente o prima del voto referendario (tesi sostenuta da molti autori, in ultimo da Gaetano Silvestri), per rendere “più digeribile” la riforma, senza così accorgersi che ciò significa capovolgere però ancora una volta il rapporto gerarchico (e assiologico da un punto di vista valoriale) esistente tra Costituzione e legge parlamentare, pure non una legge qualsiasi, ma una legge di sistema importantissima, come la legge elettorale. È da attendersi, invece, che sia il testo di legge costituzionale, qualora approvato dal *referendum*, a dover condizionare il contenuto di una nuova legge elettorale, che proprio in seguito alla forte riduzione del numero di deputati e senatori sostituisca l'impianto misto del *Rosatellum bis*, tendente altrimenti ad avere effetti iper-maggioritari, con un disciplina, nell'opinione di chi scrive, a vocazione fortemente proporzionale, a cui adeguare infine, in una delicatissima operazione di ridefinizione territoriale, le circoscrizioni e i collegi elettorali oggi esistenti.

3. Quanto al rischio che il testo di legge costituzionale di riforma possa indebolire il ruolo costituzionale del Parlamento, anche nel suo rapporto dialettico con il Governo, non è inutile ribadire che il testo interviene soltanto sulla composizione delle due Camere, senza incidere in alcun modo sulle funzioni costituzionali loro assegnate. Nulla cambia, quindi, né per quello che riguarda il procedimento di formazione della legge dell'art. 70 Costituzione, né per quello che riguarda le modalità con cui si instaura il rapporto fiduciario dell'art. 94 Costituzione (e se ne verifica il perdurare nel tempo), per citare soltanto le due funzioni fondamentali che la Carta costituzionale affida al Parlamento. Con un numero più basso di deputati e senatori sarà necessario rivedere inevitabilmente la formulazione dei regolamenti parlamentari, per esempio sul numero e la composizione delle Commissioni e di altri organi interni alle due Camere. Ma come si è già evidenziato a proposito della legge elettorale, il mutamento dei regolamenti

---

<sup>4</sup> Vedi in particolare F. Conte, *Taglio dei Senatori: chi perde (la Basilicata) e chi guadagna (la Valle d'Aosta) in termini di rappresentanza*, in *laCostituzione.info*, 29 agosto 2020, reperibile al sito internet: <http://www.lacostituzione.info/index.php/2020/08/29/taglio-dei-senatori-chi-perde-la-basilicata-e-chi-guadagna-la-valle-daosta-in-termini-di-rappresentanza/>



parlamentari, pur necessario, non può essere il presupposto per scegliere di votare a favore della riforma costituzionale, suggerendo invece di esprimersi contro il testo, in mancanza di un adeguato intervento “preventivo” su quei regolamenti, perché quel mutamento riguarda di nuovo una fonte subordinata alla Costituzione, la quale è norma di riconoscimento dei regolamenti parlamentari stessi e non viceversa.

Un Parlamento alleggerito nei suoi membri non reggerebbe l’urto del confronto politico con il Governo? Anche questa obiezione sembra provare decisamente troppo, trascurando che sono almeno trent’anni che in questo Paese, come del resto in molte democrazie mature, il ruolo dell’Esecutivo si è già eccessivamente dilatato, secondo quella tendenza che qualche lustro fa, scrivendo i suoi due volumi dedicati alla separazione dei poteri, ancora Gaetano Silvestri rimarcava, di una «sostanza autoritaria» del potere dei governi. Tanti elementi hanno contribuito a fare del Governo una sorta di *dominus* del Parlamento, tra i quali ovviamente (e ben prima dello stato di emergenza nazionale proclamato a seguito del Covid-19, che ha preoccupato, talora in modo eccessivo, noi chierici costituzionalisti) la posizione che l’Esecutivo (attraverso il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri a capo dei dicasteri più influenti) svolge a livello europeo, nelle sedi di decisione in cui capi di Stato e capi di governo segnano la linea effettiva degli indirizzi politici nazionali. È su questo tornante che il Governo ha preso eventualmente il sopravvento sul Parlamento, il quale quindi può soltanto cercare di riprendere in mano quote costituzionali del suo potere. In tale contesto, questa puntuale riforma costituzionale, su un oggetto mirato, quello di ridurre il numero dei parlamentari, potrebbe costituire paradossalmente un “detonatore” capace di restituire proprio all’organo parlamentare quella dignità costituzionale, largamente erosa nello scorrere delle legislature in cui ha funzionato la forma di governo parlamentare del nostro Paese.

4. Chi scrive non ha mai temuto gli intenti riformatori di questa difficilissima legislatura, anche quando (mi riferisco evidentemente al progetto di revisione costituzionale degli art. 71 e 75 Costituzione) si era cercato, attraverso l’introduzione dell’iniziativa popolare rafforzata, di rivitalizzare un istituto del tutto depotenziato nella prassi repubblicana, quello dell’iniziativa legislativa popolare appunto. Le implicazioni antiparlamentari che larga parte della dottrina costituzionalistica aveva intravisto nel testo rimasto arenato alla prima deliberazione della Camera dei deputati, in conseguenza della contrapposizione che poteva realizzarsi tra concezione della democrazia rappresentativa e istanze della democrazia diretta, costituivano invece il tentativo di recuperare, con un genuino processo di partecipazione democratica dal basso, ampie frange di cittadini, disillusi dalla stessa possibilità di esercitare il diritto di voto dell’art. 48 Costituzione,



potendo forse contribuire a rigenerare le asfittiche e ritenute lontane istituzioni della democrazia rappresentativa<sup>5</sup>.

Anche questa volta, con un testo di legge costituzionale che è stato però approvato dal Parlamento in doppia lettura, in conformità al procedimento di revisione costituzionale dell'art. 138 Costituzione, vi è l'impressione che dietro alla riforma che vuole ridurre il numero dei parlamentari si nascondano le pericolose insidie dell'antipolitica, piuttosto che mere rivendicazioni populiste o demagogiche che, non volendo essere più realisti del re, talora sembrano davvero filtrare tra le ragioni giustificatrici del testo di riforma (mi riferisco in particolare alle stime sul risparmio che potrebbe derivare dalla revisione costituzionale, riducendo così significativamente il numero di parlamentari).

Oltre quell'impressione, tuttavia, a me sembra che la riforma esprima soprattutto un'irrinunciabile esigenza di sobrietà e di misura, meglio corrispondente a un frangente politico e istituzionale nel quale, ben prima degli effetti disastrosi del Covid-19 sul sistema economico e produttivo del Paese, era costituzionalmente richiesto – oserei dire – che fossero le istituzioni politicamente rappresentative a fornire per prime il loro esempio, facendo un qualche passo indietro anche simbolico. È ciò che, purtroppo, a lungo non è stato colto, da una politica a tratti clientelare, da partiti politici in lotta per il potere che, anche per la mancanza di una legge sui partiti, non sono stati più in grado di svolgere la loro funzione costituzionale, ovvero quella di essere meri strumenti attraverso cui i cittadini concorrono con metodo democratico a determinare la politica nazionale, da pessime leggi elettorali, in particolare dal c.d. *Porcellum* in poi, che hanno rafforzato in modo spropositato, nella scelta dei candidati al Parlamento, futuri deputati e senatori (si pensi soltanto al meccanismo deleterio delle liste bloccate), i vertici di quei medesimi partiti, così lontani da ogni parvenza di rispetto della democrazia al loro interno.

Certo la democrazia non si può mai barattare con un mero taglio dei costi della politica, ma è altrettanto vero che un numero inferiore di parlamentari potrebbe forse servire a meglio diffondere tra i nostri rappresentanti quell'alto senso di responsabilità imposto dall'esercizio delle funzioni parlamentari e che, utilizzando come un'impropria foglia di fico l'art. 67 Costituzione, è stato invece spesso trascurato, dimenticando colpevolmente che, accanto al diritto a esercitare liberamente il mandato parlamentare, esiste anche un dovere a svolgerlo in modo conforme a ciò che la Costituzione richiede inderogabilmente a chi rappresenta la Nazione (secondo quanto già segnalava Nicolò Zanon nel suo ricchissimo volume

---

<sup>5</sup> La posizione dello scrivente riguardo al profilo discusso sopra nel testo può leggersi sia nell'*Audizione resa il 10 aprile 2019, presso la 1ª Commissione (Affari Costituzionali) del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 1089, "Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 29 aprile 2019, 1 ss., sia nel breve articolo *La balestra di Guglielmo Tell e l'iniziativa legislativa popolare. Note minime a proposito del disegno di legge costituzionale in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 1/2019, 245 ss.



sul libero mandato parlamentare), compreso ovviamente l'adempimento delle funzioni pubbliche assegnate con disciplina e onore, secondo quanto recita l'art. 54 Costituzione.

Un vecchio e conosciuto adagio recita che «il meglio può essere talora nemico del bene»; credo che, fuori da ogni facile tentazione di *wishful thinking*, tali parole si possano convenientemente utilizzare a proposito del *referendum* costituzionale al voto il 20 e 21 settembre prossimi venturi, suggerendo allora di non rinunciare a cuor leggero, seguendo il titolo di questo contributo, a una riforma che oltre a non avere la finalità di affievolire l'assetto di democrazia rappresentativa esistente, al più potrà permettere di recuperare la piena fiducia dei cittadini italiani verso l'istituzione parlamentare. Di un Parlamento che ritorni a essere considerato il luogo privilegiato del confronto tra le forze politiche, di maggioranza e di opposizione, capace inoltre di dialogare in modo dinamico con il Governo, questo Paese ha del resto disperatamente bisogno.