xviii legislatura — i commissione — seduta del 20 marzo 2019

COMMISSIONE I AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

1

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 20 MARZO 2019

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIUSEPPE BRESCIA

INDICE

Sulla pubblicità dei lavori: Brescia Giuseppe, <i>Presidente</i>	PAG.	Audizione del professor Ciro Sbailò, Professore di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali di Roma:	PAG
INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO DELL'ESAME DELLE PROPOSTE DI LEGGE COSTITUZIONALE C. 1585 COST. APPROVATA DAL SENATO, E C. 1172 COST. D'UVA, RECANTI « MODIFICHE AGLI ARTICOLI 56, 57 E 59 DELLA CO- STITUZIONE IN MATERIA DI RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI » E DELLA PROPOSTA DI LEGGE C. 1616,		Brescia Giuseppe, Presidente	6, 7
APPROVATA DAL SENATO, RECANTE « DISPOSIZIONI PER ASSICURARE L'AP- PLICABILITÀ DELLE LEGGI ELETTO- RALI INDIPENDENTEMENTE DAL NU- MERO DEI PARLAMENTARI »		Audizione del professor Giampietro Ferri, Professore di diritto costituzionale presso l'Università di Verona: Brescia Giuseppe, <i>Presidente</i> 7, 10, 11,	12, 13

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: MoVimento 5 Stelle: M5S; Lega - Salvini Premier: Lega; Partito Democratico: PD; Forza Italia - Berlusconi Presidente: FI; Fratelli d'Italia: FdI; Liberi e Uguali: LeU; Misto: Misto; Misto-Civica Popolare-AP-PSI-Area Civica: Misto-CP-A-PS-A; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Noi con l'Italia-USEI: Misto-NcI-USEI; Misto-+Europa-Centro Democratico: Misto-+E-CD; Misto-MAIE - Movimento Associativo Italiani all'Estero: Misto-MAIE.

PAG	PAG.
Ferri Giampietro, <i>Professore di diritto co-</i> stituzionale presso l'Università di Verona . 8, 10, 12	
Macina Anna (M5S)11	
Audizione del professor Silvio Troilo, Professore di diritto costituzionale presso l'Università di Bergamo:	ALLEGATI: Allegato 1: Memoria presentata dal professor Ciro Shailò
Brescia Giuseppe, Presidente . 13, 16, 17, 18, 19	
Giorgis Andrea (PD)16	Allegato 2: Memoria presentata dal professor
Iezzi Igor Giancarlo (Lega) 18	

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIUSEPPE BRESCIA

La seduta comincia alle 14.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso la trasmissione diretta sulla web-tv della Camera dei deputati.

Audizione del professor Ciro Sbailò, Professore di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Internazionali di Roma.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in relazione all'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti « Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari » e della proposta di legge C. 1616, approvata dal Senato, recante « Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari », l'audizione del professor Ciro Sbailò, professore di diritto pubblico comparato presso l'Università degli studi internazionali di Roma.

Ringrazio il professor Sbailò per aver accolto l'invito della Commissione e gli chiedo cortesemente di contenere l'intervento in circa dieci minuti, in modo tale da dare poi spazio al dibattito. Ovviamente, non saremo così tassativi nel contingentamento dei tempi. Il professore mi ha già detto che ha preparato delle memorie, che poi ci invierà; quindi saranno a vostra disposizione.

Do la parola al professor Sbailò per lo svolgimento della sua relazione.

CIRO SBAILÒ, *Professore di diritto pubblico comparato presso l'Università degli studi internazionali di Roma*. Ringrazio il presidente e gli onorevoli deputati della Commissione per l'invito. Peraltro, mi tocca l'onere e l'onore di inaugurare, se ho capito bene, il ciclo degli incontri. Ciò mi emoziona alquanto, però al tempo stesso mi stimola – mi sono reso conto questa mattina che ero il primo in assoluto, non rispetto alla giornata – a mettere in evidenza alcuni aspetti, che mi sembrano « sistemici » e importanti, inerenti alla filosofia che anima questa proposta.

Comincerò richiamando le finalità della proposta. Leggo dagli atti che il significato della presentazione di questa proposta di legge di revisione costituzionale è quello di riportare al centro del dibattito parlamentare il tema della riduzione del numero dei parlamentari. Questa importante riforma punta appunto alla razionalizzazione della spesa pubblica, ma soprattutto alla semplificazione – mi pare di capire – dell'*iter* parlamentare di approvazione delle leggi, quindi alla razionalizzazione del sistema. Questo mi sembra lo scopo fondamentale.

Lo stesso concetto è espresso nel contratto per il Governo del cambiamento, al paragrafo 20, dove c'è appunto il significativo *link* alla questione del vincolo di mandato.

A questo punto ci sarebbe da vedere in quale misura la presente proposta di legge, se realizzata, possa aiutare a conseguire questi fini o comunque come si colloca in un'ottica sistemica di riforma.

Innanzitutto, ci sarebbe da chiedersi perché ci sono tanti parlamentari. Che siano tanti è certo. Se parliamo di parlamentari eletti direttamente dal popolo e facenti parte di un'assemblea legislativa, alla quale, peraltro, il Governo è legato da vincolo fiduciario, sono tanti. I padri costituenti vollero scrivere una disciplina molto precisa per quanto riguarda il Parlamento, ispirandosi in parte agli Stati Uniti d'America, in parte alla Svizzera, in parte alla Spagna. Quella italiana, come le Costituzioni citate, disciplina i requisiti per l'elettorato attivo e passivo, i criteri per il riparto. Insomma, è abbastanza precisa. Non entra nel merito del sistema elettorale, però nella cultura dei costituenti il riferimento era il sistema proporzionale.

In particolare, alla composizione elettiva (non sto a richiamarla, così sto nei tempi) si aggiunge la presenza dei senatori a vita. Come sappiamo, l'interpretazione è stata ambivalente sul punto, propendendo per dare al presidente della Repubblica un'ampia facoltà in questo senso.

Tocco subito questo punto della proposta di legge in esame, dicendo che mi sembra un punto a mio avviso chiaro e indiscutibile, cioè è stato fissato che il numero di «cinque» riferito ai senatori indica al numero massimo dei senatori a vita in essere e non le nomine che il singolo presidente può fare.

Come si è pervenuti all'attuale disciplina relativa all'indicazione in Costituzione del numero dei parlamentari? Inizialmente, come ricorderete, nel testo originario della Costituzione c'era un principio, c'era un criterio: uno ogni 80.000 per la Camera dei deputati e uno ogni 200.000 per quanto riguarda il Senato.

Successivamente, si è arrivati, con una legge costituzionale n. 2 del 1963, a stabilizzare il sistema in senso numerico, tenendo, però, sempre presente più o meno quella filosofia numerica, quel rapporto di rappresentanza.

Perché, dunque, si è mantenuto in ogni caso questo numero abbastanza alto? Io credo che una delle spiegazioni possibili, quella che io mi sono dato nel tempo, sia dentro la logica che ha portato al bicameralismo perfetto. Pertanto, il bicameralismo perfetto è il paradigma che bisogna tener presente quando si fa un raffronto tra la numerosità dei parlamentari italiani

e quella di altri Paesi, perché, siccome il nostro bicameralismo perfetto ormai è un caso rimasto unico, è ovvio che, come giustamente viene fatto nell'ottimo dossier predisposto dall'ufficio studi della Camera dei deputati, oltre a confrontare i numeri tra Camere alte e Camere alte e tra Camere basse e Camere basse, bisogna anche confrontare l'insieme dei parlamentari eletti – nel nostro caso, membri di un'Assemblea che ha la possibilità di dare o togliere fiducia al Governo – rispetto ad altre Camere elettive. Facendo questo raffronto effettivamente si riscontra un numero molto alto.

Come nasce, quindi, questo bicameralismo perfetto, che a mio avviso va collegato all'alto numero dei parlamentari? All'inizio, come si sa, si registravano varie posizioni nell'Assemblea costituente. Da una parte, c'era una posizione tendenzialmente monocameralista, che grosso modo faceva riferimento alla sinistra; dall'altra una posizione favorevole al bicameralismo, però c'erano alcuni orientamenti che andavano verso una seconda Camera di rappresentanza sociale e altri verso la valorizzazione dell'elemento territoriale.

Nella ricerca dei vari compromessi si presentò a un certo punto la possibilità di avere una seconda Camera, però in qualche misura collocata in un ruolo inferiore alla prima Camera. I sostenitori precedenti del bicameralismo non erano favorevoli a questa proposta, che a un certo punto fu sostenuta proprio dalla sinistra e, quindi, si raggiunse un compromesso. Sto semplificando al massimo, naturalmente, ma fu un iter molto lungo e molto complicato. Alla fine le varie posizioni portarono al bicameralismo perfetto, cioè l'elisione tra le varie posizioni differenti portò a questo. Nel 1963 fu eliminata anche la disparità della durata, inizialmente prevista di sei anni per il Senato.

Qual è la logica che porta alla duplicazione dell'attività legislativa, da qualcuno definita inutile? Io ho sempre avuto l'idea che non sia un elemento accidentale del nostro processo costituente, ma essenziale. A un certo momento questa duplicazione è diventata essenziale, proprio perché questo

consentiva l'ampliamento della rappresentanza, con l'introduzione di procedure di navetta, di *shuttle*, tra i due rami del Parlamento; ciò favoriva in qualche misura la mediazione politica, favoriva la trattativa, lasciava o rafforzava una grande centralità dei partiti e dei vertici dei partiti e favoriva anche la rappresentanza di una società abbastanza complessa e frammentata, che ancora non aveva conosciuto un processo di netta e chiara unificazione culturale e in alcuni casi neanche linguistica.

Il problema, quindi, era quello di una rappresentanza e rappresentazione della complessità. Ora, la riduzione del numero dei parlamentari è coerente in un sistema nel quale si proceda sulla base del principio costitutivo dal nostro concetto moderno di rappresentanza. Vedremo come questo paradigma, già avvertito come limitativo rispetto al quadro italiano nell'Assemblea costituente, risulti tanto più di ostacolo in alcuni casi allo sviluppo delle dinamiche della rappresentanza della società attuale.

Voglio dire che il concetto moderno di rappresentanza ovviamente presuppone l'assenza del vincolo di mandato. Visto che il moderno concetto di rappresentanza presuppone l'assenza del vincolo di mandato, il parlamentare non rappresenta un ceto, un partito, un ambito territoriale, ma rappresenta la nazione. I sistemi elettorali sono meccanismi di razionalizzazione per la determinazione di una rappresentanza che comunque fa riferimento alla nazione.

Dal punto di vista della costruzione giuridica astratta, avere 200-300 parlamentari non fa molta differenza. Qui cogliamo un nesso stretto tra la possibilità di ridurre il numero dei parlamentari e l'assenza del vincolo di mandato. È una possibilità che sta dentro la logica dell'assenza del vincolo di mandato, che è incompatibile con il moderno concetto di rappresentanza. Lo vediamo in Inghilterra nel passaggio dalla fase dello scambio corporativo alla rappresentanza. Allego delle citazioni che poi lascerò nel testo della mia memoria, ma sono dei classici (Bork, e via discorrendo).

Vediamo che c'è un nesso strettissimo tra qualificazione politica della rappresentanza e assenza di vincolo di mandato. L'ha ribadito, per esempio, la Corte suprema degli Stati Uniti quando ci sono state alcune iniziative favorevoli al recall. Questo emerge anche dal sistema tedesco, dove sappiamo che secondo il Tribunale costituzionale tedesco la seconda Camera non è in realtà una seconda Camera e comunque i suoi membri hanno vincolo di mandato; in ogni caso, questo vincolo si affievolisce, si estingue, quando vengono in discussione questioni di natura politica nazionale, che sono collegate o all'emergenza o alla conciliazione tra le due Camere. Pertanto, la politicizzazione della rappresentanza in senso nazionale comporta questa assenza di vincolo di mandato.

Mi sono permesso quindi di svolgere un ragionamento sistemico introduttivo.

Chiaramente meno seggi significa drastica semplificazione della geografia parlamentare, ma questo, nell'ottica della totale assenza del vincolo di mandato, non crea problemi dal punto di vista teorico.

Oggi si parla molto di crisi della rappresentanza, crisi del paradigma vestfaliano dello Stato nazionale, di moltiplicazione delle istanze, di deterritorializzazione, di moltiplicazione dell'appartenenza, dell'identità, di istanze comunitarie e così via. Pertanto, democrazia e statualità sono esposte, come si dice, a un vento contrario e a una minaccia che rende friabile e gradualmente erode le fondamenta.

Si pensi a quanto accade nell'ambito della rappresentanza politica. L'appartenenza a una *community* di carattere religioso, culturale e di genere spesso viene fatta valere come elemento costitutivo della giustiziabilità dei diritti piuttosto che come questione relativa all'ambito privato.

Viene meno anche quel paradigma, che è all'origine della democrazia temporanea, della specularità tra lo Stato e la società, tra la rappresentanza e la società, o almeno è così secondo alcuni studiosi della globalizzazione e della deterritorializzazione.

Questa proposta di legge prevede una tutela per le minoranze linguistiche, però non ci sono solo le minoranze linguistiche. Io invito alla riflessione su questo. Non ci sono solo le minoranze linguistiche, che sono già tutelate egregiamente. Il mondo contemporaneo pullula di minoranze, è una società sempre più complessa.

Qual era la logica che portò i padri costituenti a dar vita a quelli che poi, da alcuni, sono stati considerati i presupposti della democrazia consociativa? Essi cercavano strumenti di mediazione, di gestione dei conflitti, che portassero alla parlamentarizzazione dei conflitti. Quell'esigenza è più attuale che mai.

Oggi alcuni prendono atto che c'è una crisi dei tradizionali paradigmi che presiedevano alla costruzione della vita parlamentare, per cui è necessario rafforzare il rapporto tra eletto ed elettore, anche prevedendo – ecco il collegamento che richiamavo all'inizio – una riduzione del numero dei parlamentari, cioè un vincolo di mandato.

Il punto sul quale mi permetto di richiamare l'attenzione è la compatibilità di questo tipo di riforma con un'altra ipotesi di riforma collegata, che prevede l'introduzione del vincolo di mandato. Non c'è compatibilità. La riduzione del numero dei parlamentari rientra nella logica dell'assenza del vincolo di mandato, ma se io abbasso il numero dei parlamentari e se accanto a questa proposta io metto anche il vincolo di mandato, con un abbassamento drastico, con una semplificazione drastica della geografia politica-rappresentativa, è chiaro che produco un vulnus molto forte nella rappresentanza e determino anche un problema dentro la legittimazione del sistema parlamentare.

Si può anche ragionare sulla crisi della rappresentanza classica e sull'esigenza di cominciare a parlare di un maggiore rapporto tra eletto ed elettore e, quindi, a far influire questo elemento sulla determinazione della rappresentanza, anche attraverso strumenti di controllo. Però tutto questo non è compatibile con una drastica semplificazione del quadro rappresentativo, perché molti sarebbero i non rappresentati. Io penso di essere stato nei tempi.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

STEFANO CECCANTI. Mi pongo questa domanda, vista soprattutto la partenza del suo ragionamento, cioè che il numero era legato al bicameralismo ripetitivo. Quindi, se si tocca il numero, bisognerebbe anche riflettere, nello stesso provvedimento, sull'opportunità di mantenere il bicameralismo ripetitivo?

PRESIDENTE. Do la parola al professore per la replica.

CIRO SBAILÒ, Professore di diritto pubblico comparato presso l'Università degli studi internazionali di Roma. Certamente questo è un punto che mi ero segnato, onorevole, e tutte le altre proposte fatte per la drastica riduzione del numero dei parlamentari sono collegate a un programma sistemico di riforma. Questo è sicuro, quindi è chiaro che personalmente ritengo che una riforma del genere forse troverebbe una giusta collocazione in un quadro sistemico, perché l'organismo politico non è trattabile a pezzi, in maniera « meccanica», ma va trattato in maniera « medica ». Se tocchi un punto, influisce sull'altro punto. Questo è fuori discussione.

Ciò detto, il legislatore ha deciso di farlo? Bene, allora io vado a vedere qual è la fonte di questa scelta del legislatore e la trovo nel programma per il cambiamento. Nel programma del cambiamento trovo un aggancio rispetto a un'altra ipotesi, che è il vincolo di mandato, che entra a mio avviso in conflitto con la riduzione in questo senso. La riduzione in sé, astrattamente considerata, è legittima, sicuramente difficilmente contestabile, però in una logica sistemica la trovo di complessa e difficile ricostruzione.

PRESIDENTE. Vi sono altri deputati che intendano porre altri quesiti?

ANDREA CECCONI. Vediamo anche se sono riuscito a seguire tutto il concetto. È chiaro che una riduzione del numero dei parlamentari semplifica il meccanismo parlamentare: con meno persone è più facile prendere una decisione. Dopo valutiamo se le decisioni vengono prese meglio o peggio,

se sono buone o cattive. Quello riguarda le persone che ci sono dentro.

Detto questo, chiaramente c'è una minore rappresentanza, perché ci sono meno persone e, quindi, la rappresentanza viene compressa, però lei dice che questa deve essere bilanciata da una libertà del parlamentare stesso, cioè non avere un vincolo politico o partitico. Se sono di meno, devono essere più liberi, perché esistono le minoranze linguistiche, esistono le minoranze religiose, quindi più rappresentanti eletti rappresentano queste varie sfaccettature del popolo, tanto più si è rappresentati, mantenendo questo tipo di libertà.

La mia domanda è questa. Noi, a prescindere dal numero, abbiamo un problema di rapporto eletto-elettori, che è un problema culturale, ma più che altro un problema elettorale: il sistema con cui si scelgono i candidati è molto veicolato dalla politica e poco veicolato dal popolo – questo è il mio punto di vista – perché non possono scegliere le liste, perché non possono mettere le preferenze, perché non c'è una cultura del collegio uninominale per cui si incardina l'eletto nello stesso territorio, ovvero una rappresentanza territoriale.

Secondo lei, ridotto il numero dei parlamentari, è necessario, per ovviare al suo ragionamento, cambiare la legge elettorale? Sa che stiamo facendo una riforma soltanto per quanto riguarda il rapporto numerico.

CIRO SBAILÒ, Professore di diritto pubblico comparato presso l'Università degli studi internazionali di Roma. Sì, ho visto ed è opportuna comunque.

ANDREA CECCONI. È opportuna per una questione di compatibilità. Se si dovesse andare a elezioni subito, bisogna comunque avere i collegi ben disegnati.

Secondo lei, l'attuale legge elettorale è appropriata rispetto a una riduzione del numero? Si riesce ad arrivare a quello che lei ha detto in questo intervento, ossia la rappresentanza verrebbe garantita adeguatamente, oppure è necessario rivedere il sistema elettorale in maniera da operare

un migliore collegamento, a prescindere ovviamente dalle idee politiche, perché questo sistema non lo rappresenta in modo adeguato?

PRESIDENTE. Do la parola al nostro audito per la replica.

CIRO SBAILÒ, Professore di diritto pubblico comparato presso l'Università degli studi internazionali di Roma. Lei mi chiede un'opinione, quindi. La mia posizione è che i sistemi che maggiormente favoriscono la rappresentanza e la rappresentatività sono due sistemi apparentemente opposti, ma che comunque, facendo una comparazione storica attenta tra due Paesi quali il Regno Unito e l'Italia, a mio avviso sono o il sistema inglese o il proporzionale con il voto di preferenza tradizionale, con il ruolo centrale dei partiti.

Il sistema italiano e il sistema inglese vengono spesso contrapposti nella manualistica. Io cerco da anni, in varie occasioni, di dire che in fondo hanno una medesima radice culturale, che è quella, per l'appunto, di favorire la politicizzazione dello spazio pubblico attraverso la formazione di élite politiche dirigenti che legittimino il sistema. Si è fatto in modo diverso, perché sono società diverse, ma il paradigma fondamentale è quello. Personalmente, se lei mi chiede la mia opinione, è che questi sono i due sistemi da considerare, non le soluzioni ibride e intermedie. Questa è la mia posizione.

PRESIDENTE. Avverto che il professor Sbailò ha messo a disposizione della Commissione una memoria, di cui autorizzo la pubblicazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna (vedi allegato 1). Ringrazio il professor Sbailò e dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione del professor Giampietro Ferri, Professore di diritto costituzionale presso l'Università di Verona.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in relazione all'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti « Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari » e della proposta di legge C. 1616, approvata dal Senato, recante « Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari », l'audizione del professor Giampietro Ferri, professore di diritto costituzionale presso l'Università di Verona.

Chiedo al professore di mantenere il suo intervento in circa dieci minuti, in modo tale da permettere ai commissari di rivolgerle delle domande.

Do la parola al professor Ferri per lo svolgimento della sua relazione.

GIAMPIETRO FERRI, Professore di diritto costituzionale presso l'Università di Verona. Grazie, presidente. Desidero rivolgere anzitutto un cordiale saluto a lei e agli onorevoli deputati qui presenti. Un saluto particolare, se è consentito, va all'amico e collega professor Andrea Giorgis. Insieme al saluto rivolgo un ringraziamento per l'invito, di cui sono onorato.

Ho ritenuto di non potermi sottrarre, ma ritengo corretto avvertire gli illustri componenti di questa Commissione che la ristrettezza del tempo disponibile non mi ha consentito di approfondire come avrei voluto la tematica oggetto dei vostri lavori. Tanti anni di vita dedicati allo studio e alla ricerca mi hanno insegnato che il tempo è importante, anzi fondamentale, per avere una piena consapevolezza dei problemi, e ciò vale in modo particolare per alcune materie, come quella elettorale, che sono caratterizzate da un elevato livello di tecnicismo.

Farò alcune osservazioni sulla proposta di legge costituzionale n. 1585. Schematizzando procederei per punti. I punti sono i seguenti. Il primo è la riduzione complessiva del numero dei componenti della Camera da 630 a 400. Il secondo è la riduzione del numero complessivo dei membri del Senato da 315 a 200. Il terzo punto è la riduzione, nel contesto delineato dai primi due punti, dei membri del Parlamento eletti nella circoscrizione estero. Il quarto punto

è il limite massimo di cinque per i senatori a vita nominati per altissimi meriti nel campo sociale, artistico, scientifico e letterario.

Comincio dai primi due punti, che tratterò insieme, essendo collegati tra di loro, anche se, come dirò poi, non del tutto, nel senso che sono possibili, almeno a mio parere, valutazioni di ordine differente per la Camera e per il Senato.

Farei anzitutto questa osservazione preliminare. Quando ci occupiamo di riduzione del numero dei membri del Parlamento, dobbiamo affrontare l'argomento necessariamente in base al principio del parallelismo? Dobbiamo, cioè, ragionare nel senso che, se riduciamo i componenti di un ramo del Parlamento, dobbiamo necessariamente ridurre in proporzione anche il numero dei componenti dell'altro? Mi pare che in linea teorica il principio del parallelismo non abbia ragion d'essere. Credo che si possa impostare il discorso facendo un ragionamento diverso per le due Camere. Si potrebbe, per esempio, pensare di ridurre il numero dei componenti della Camera dei deputati, che, come tutti sanno, è quella con il maggior numero di componenti, lasciando inalterato il numero dei membri del Senato. Mi rendo però conto delle difficoltà sul piano politico. Penso sia difficile che un ramo del Parlamento accetti di fare un sacrificio se l'altro ramo del Parlamento non lo fa.

Entrando nel merito, quali vantaggi potrebbero derivare dalla riduzione prospettata? Il primo vantaggio, che riguarda tutti e due i rami del Parlamento, è quello del risparmio. È un vantaggio tangibile, difficilmente discutibile, anche se non ho gli strumenti tecnici per quantificare il risparmio stesso. Non vi è dubbio, però, che un risparmio ci sarà.

Il secondo vantaggio è lo snellimento dei lavori, in altre parole la funzionalità. Forse si può ipotizzare che, per quanto concerne la Camera dei deputati, la riduzione del numero dei componenti possa produrre qualche risultato, magari modesto, sulla gestione dell'Aula.

Mi sono ricordato delle parole della presidente della Camera dei deputati Nilde Iotti: « una riduzione è indispensabile, non è pensabile di continuare a lavorare con un numero così grande di parlamentari ». Sono parole che andrebbero contestualizzate: Nilde Iotti aveva assistito al lento passaggio da un sistema politico sostanzialmente immobile a un sistema politico in cui trovano spazio nuove formazioni, agguerrite e battagliere. Penso in modo particolare al Partito radicale, ma penso anche a Democrazia proletaria. Ricordo che nella seconda metà degli anni Ottanta ci fu l'ingresso dei Verdi in Parlamento. Quindi, sono dichiarazioni che probabilmente possono avere una valenza anche decontestualizzandole, ma si comprendono appieno collocandole in quel contesto storico.

Ci può essere allora – come dicevo – qualche risultato positivo per la gestione dell'Aula, anche se l'argomento si collega ai regolamenti parlamentari e sappiamo che il regolamento parlamentare può essere uno strumento assai utile per assicurare la speditezza dei lavori.

Sempre a questo proposito vorrei svolgere una breve osservazione sulla relazione intercorrente tra riduzione del numero dei componenti di un organo collegiale e funzionalità dell'organo collegiale. Ragionando in astratto, si può dire che a una riduzione del numero dei componenti corrisponde sempre o in linea generale, come regola, un aumento della funzionalità dell'organo? Non lo si può dire. Questo può valere in alcuni casi, ma può non valere in altri casi, anzi ci sono dei casi in cui vale l'opposto. Per esempio, nel 1975 - non mi riferisco al Parlamento, ma a un organo di rilievo costituzionale come il Consiglio superiore della magistratura - si decise di passare da 21 membri elettivi a 30 membri elettivi, ma lo si fece proprio nell'ottica di un miglioramento della funzionalità dell'organo, nella consapevolezza che nel frattempo erano aumentati i compiti di quell'organo e si sarebbe potuto far fronte all'allargamento delle funzioni soltanto accrescendo il numero dei componenti. Occorre dunque valutare attentamente, di volta in volta, se da un abbassamento del numero dei componenti possa derivare un beneficio per la funzionalità dell'organo.

Il terzo possibile vantaggio è quello della crescita dell'autorevolezza dei membri della Camera e del Senato. Che cosa intendo dire? Parto da un esempio. Il Senato degli Stati Uniti d'America è composto da cento membri. Si dice che in quel Paese i senatori hanno una particolare importanza, un'autorevolezza, un prestigio, anche in considerazione della ristrettezza del numero, soprattutto se rapportato a una popolazione di quasi 330 milioni di abitanti. Pensiamo a un singolo Stato come la California, che con una popolazione non di molto inferiore a quella dell'Italia (circa 40 milioni di abitanti), elegge solo due senatori.

In senso generale, credo quindi che si possa dire questo: se noi riduciamo i componenti, aumentano l'importanza, il prestigio, l'autorevolezza e forse anche il senso di responsabilità nell'esercizio del mandato. Vale comunque sempre la regola per la quale l'autorevolezza si conquista prima di tutto con il proprio comportamento, il proprio stile e così via.

Questi sono i possibili vantaggi. Vediamo adesso quali possono essere gli svantaggi. Il primo è uno svantaggio per le forze minori, che avrebbero un ridotto numero di parlamentari. I pochi rappresentanti di una piccola formazione politica devono in qualche modo suddividere il proprio impegno tra diverse Commissioni e l'esperienza insegna che, in queste condizioni, non si riesce a esercitare il mandato parlamentare al massimo livello. La diminuzione del numero dei parlamentari comporta, quindi, in qualche modo un sacrificio per il pluralismo. Si può guardare, però, il rovescio della medaglia: il fatto che la riduzione dei parlamentari determini questo effetto potrebbe far sì che nel sistema dei partiti venga disincentivata la frammentazione e, quindi, che vi sia una tendenza all'accorpamento.

Vi è poi un secondo svantaggio. Se consideriamo com'è disciplinato l'attuale sistema elettorale previsto dalla legge n. 165 del 2017, ci rendiamo conto che per quello che riguarda i collegi uninominali, che dovrebbero essere previsti anche per instaurare un rapporto diretto tra elettore ed eletto, per favorire la vicinanza tra rappre-

sentante e rappresentato, si ottiene l'effetto opposto, cioè molto probabilmente ci sarà una maggiore difficoltà per il candidato e poi per l'eletto di rapportarsi con la sua base elettorale. Tuttavia, questo è un ragionamento che vale più in linea teorica che sul piano reale. Spiego che cosa intendo dire. Attualmente, come sapete, noi abbiamo un sistema elettorale che dal punto di vista formale è corretto definire misto, perché c'è una componente maggioritaria uninominale e una componente proporzionale con lo scrutinio di lista. Qual è, però, la realtà delle cose? Per come è strutturato questo sistema, ritengo che più che di sistema misto si debba parlare di sistema proporzionale corretto. Sul piano sostanziale la componente uninominale maggioritaria non è tanto uno dei due elementi di un sistema misto, ma mi pare che sia piuttosto un elemento di correzione del sistema proporzionale, che tende in sostanza a favorire nel risultato finale le forze politiche più forti, ma soprattutto quelle che hanno un forte radicamento in alcune aree territoriali.

In definitiva, quindi, noi possiamo ragionare sul piano teorico di un possibile svantaggio, ovvero l'aumento del distacco tra elettore ed eletto, però, se vediamo come in concreto funziona questo sistema, ci rendiamo conto che le considerazioni in merito a questo possibile svantaggio perdono gran parte della loro importanza.

Io ricordo che prima delle ultime elezioni politiche un autorevole presidente emerito della Camera dei deputati, facendo alcune valutazioni sul funzionamento del sistema elettorale, ipotizzava che la componente uninominale maggioritaria potesse avere un effetto di trascinamento di tutto il sistema, cioè a dire: si vota nei singoli collegi, la personalità del candidato acquisisce importanza, quindi ci sarà il richiamo della persona importante e questo potrà avere un effetto a cascata, con la conseguenza che il sistema funzionerà in senso tendenzialmente maggioritario. Le cose, come abbiamo visto, sono andate diversamente.

Avrei ancora qualcosa da dire. Mi dica, presidente, se posso proseguire.

PRESIDENTE. Professore, lei può anche concludere, poi abbiamo dieci minuti per le domande, quindi non ci sono problemi.

GIAMPIETRO FERRI, Professore di diritto costituzionale presso l'Università di Verona. Queste sono considerazioni che riguardano la riduzione complessiva del numero dei membri della Camera e del Senato. Adesso passo brevemente ad altri due punti. Il terzo punto riguarda la riduzione del numero dei deputati e dei senatori eletti nella circoscrizione estero. In base alla proposta di legge costituzionale, il numero dei deputati passerebbe da dodici a otto e il numero dei senatori da sei a quattro. Questa operazione in sé ha una logica, perché riduce i seggi della circoscrizione estero nella stessa misura in cui vengono ridotti nel complesso i membri delle Camere. In sostanza: si decide una riduzione in termini generali dei componenti del Parlamento e proporzionalmente si fa una riduzione sulla quota di parlamentari assegnati alla circoscrizione estero.

Quali sono le possibili ricadute negative, se ve ne sono, di questa operazione? Penso siano a voi noti i problemi che riguardano l'elezione di una quota di parlamentari nella circoscrizione estero. La dottrina costituzionalistica, che di solito si divide un po' su tutto, è tendenzialmente unanime nel criticare la riforma costituzionale che ha introdotto una rappresentanza separata per gli italiani all'estero.

Tra i vari difetti del sistema c'è quello rappresentato dalla presenza di collegi enormi, con estrema difficoltà di collegamento tra rappresentante e rappresentato. Mi pare che, riducendo il numero dei componenti eletti nella circoscrizione estero, la situazione non possa che peggiorare da questo punto di vista.

Facciamo allora un'operazione verità e proviamo a domandarci: otterrebbe qualche risultato l'operazione inversa, cioè la crescita di qualche componente, di qualche unità, del numero dei parlamentari eletti all'estero? Non mi pare che sortirebbe un effetto significativo, cioè non guarirebbe in sostanza i mali dell'attuale legislazione. Forse allora il problema sta alla radice. Ovviamente è una scelta politica e io come tec-

nico in questa sede non credo di dover formulare preferenze su un piano politico, però credo che la rappresentanza politica debba porsi il problema di valutare – si può sempre ripensare alle decisioni del passato – se la riforma introdotta nel 2001 abbia un senso.

Peraltro, non dimentichiamoci che in alcune circostanze i senatori eletti all'estero, che sappiamo avere uno scarso legame con l'Italia, sono stati decisivi per la formazione delle maggioranze di governo. Non penso che sia del tutto sbagliato interrogarsi se sia giusto mantenere ancora una quota di componenti eletti nella circoscrizione estero.

Dico due parole infine sui senatori a vita. La proposta di legge costituzionale risolve un problema interpretativo. È noto che la formulazione attuale del comma 2 dell'articolo 59 della Costituzione ha posto un problema interpretativo, perché ci si è chiesti se debba essere intesa nel senso che ciascun Presidente della Repubblica, cioè ciascuna persona fisica che ricopre pro tempore la carica di Presidente della Repubblica, possa nominare cinque senatori a vita, oppure se debba essere interpretata nel senso che vi sia il tetto massimo di cinque senatori a vita, cioè non vi possano essere più di cinque senatori a vita nominati dall'organo Presidente della Repubblica per altissimi meriti nel campo sociale, artistico, scientifico e letterario.

La revisione costituzionale proposta risolve questo problema interpretativo, ma forse, se è consentita una battuta, ne crea uno a me, perché all'inizio dei corsi di diritto costituzionale, quando spiego agli studenti la differenza tra disposizione e norma e la problematicità del diritto che sta proprio nell'interpretazione dei testi, sono solito fare questo esempio e nel caso di approvazione della revisione costituzionale dovrò scegliere un altro tipo di esempio.

La previsione della soglia massima di cinque riduce il problema a cui accennavo molto fugacemente prima, cioè il rischio che dei senatori 'particolari' (in quel caso erano senatori eletti all'estero, in questo caso stiamo parlando di senatori non elettivi) possano essere determinanti per la fiducia al Governo. Sappiamo che nella storia recente del nostro Paese ci sono state situazioni in cui i senatori a vita sono stati chiamati in sostanza a svolgere un ruolo molto delicato e discusso.

C'è un'ultima cosa che vorrei dire. Non è certamente un problema prioritario, però mi pare che l'attuale dizione dell'articolo 59 della Costituzione, che è ripresa testualmente dalla proposta di legge costituzionale, non raggiunga la perfezione sul piano testuale, nel senso che si parla di cinque senatori a vita che hanno illustrato la patria per altissimi meriti nel campo sociale, artistico, scientifico e letterario.

Preciso che la prassi ha risolto ogni tipo di problema, nel senso che si ritiene che sia sufficiente avere illustrato la Patria in uno di questi campi. Forse non è un grande problema. Si potrebbe comunque migliorare il testo, nel senso che risulti in modo preciso che si può essere nominati senatori a vita per altissimi meriti in uno soltanto di questi campi.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

ANNA MACINA. Vorrei un chiarimento, perché lei ha fatto un passaggio in cui ha affermato che non è necessario il parallelismo rispetto alla riduzione di Camera e Senato. Ha giustificato questa non necessità sulla base della difficoltà a far accettare a un ramo del Parlamento il sacrificio imposto solo a uno dei due rami. Al di là di questa, che può essere una valutazione prettamente politica, mi interessa capire per quale motivo ritiene che non ci sia un parallelismo necessario, visto che parliamo della rappresentanza e comunque parliamo di eletti, anche se per differenza d'età.

Inoltre, lei faceva riferimento, sempre per quanto riguarda gli svantaggi, a una difficoltà dell'eletto nel rapportarsi con il suo elettorato. In questo momento il parlamentare è chiamato a rappresentare l'intera nazione, non soltanto il suo elettorato, quindi non riesco a comprendere appieno questa affermazione.

Per quanto riguarda, invece, i vantaggi, lei faceva riferimento a una più facile gestione dell'Aula che si otterrebbe con la riduzione del numero dei parlamentari. Noi riteniamo che, invece, la riduzione del numero dei parlamentari non abbia un effetto solo ed esclusivamente sulla gestione dell'Aula, ma anche sullo svolgimento ordinato di tutti i lavori parlamentari, a partire dalle Commissioni. In realtà, si informa a un criterio di semplificazione e razionalizzazione degli interi lavori.

PRESIDENTE. Do la parola al professore Ferri per la replica.

GIAMPIETRO FERRI, Professore di diritto costituzionale presso l'Università di Verona. Partirei da quest'ultima domanda. Se ho ben inteso, lei in sostanza chiede chiarimenti sul punto concernente il possibile vantaggio di una migliore funzionalità. Io ho parlato di una possibile semplificazione dei lavori dell'Aula, mentre non ho fatto riferimento ai lavori delle Commissioni.

Prima di risponderle, io umilmente manifesto i miei limiti, dovuti al fatto che io non ho un vissuto parlamentare. Io credo che per una valutazione sull'aspetto in questione sia importante anche un'esperienza parlamentare. Tuttavia, a quanto mi consta, nell'ambito delle Commissioni il problema della funzionalità si pone in misura minore. Non nego che l'ipotizzata riduzione dei parlamentari possa produrre qualche miglioramento nel funzionamento delle Commissioni, con uno snellimento dei lavori, ma io, con i miei limiti – ripeto – derivanti dal fatto che non ho un'esperienza parlamentare, semplicemente ponevo più l'accento sul funzionamento dell'Aula.

Per quanto riguarda la seconda domanda, ho fatto un discorso sul rapporto tra elettore ed eletto. Lei ha in sostanza osservato che, in base alla Costituzione (art. 67), i membri del Parlamento rappresentano l'intera nazione, non una parte del territorio. Comprendo bene quello che lei vuole dire, però, fermo restando che questo principio rimane, io ragionavo di una capacità del rappresentante di svolgere appieno la sua funzione di rappresentanza, che implica anche un collegamento con il territorio. È chiaro che poi il parlamentare deve svolgere una funzione di mediazione, però prima di tutto credo gli competa, partendo dal basso, uno sforzo per cercare di ascoltare il suo territorio e raccoglierne le istanze.

Questo non vuol dire sentirsi vincolati alle istanze del territorio, perché c'è l'interesse generale della nazione, però la rappresentanza è anche comunque una capacità di collegamento con una base territoriale. Mi sembra che lei veda una contraddizione tra rappresentanza nazionale e rappresentanza territoriale, mentre io non vedo le due cose l'una contro l'altra: sono due cose che stanno insieme. Il parlamentare certamente deve curarsi in qualche modo del collegio, poi è chiaro che deve svolgere il suo mandato parlamentare non inseguendo ogni istanza che proviene dal collegio, ma cercando di soddisfare quelle istanze componendole con l'interesse generale della nazione. Penso che ci siamo intesi.

Dico un'ultima cosa sul parallelismo. Il mio ragionamento era questo: io non vedo sinceramente una necessità, se si fa un'operazione di riduzione, di intervenire sia sull'uno sia sull'altro ramo del Parlamento. Noi oggi abbiamo due rami del Parlamento che svolgono le stesse funzioni, abbiamo un bicameralismo paritario, un bicameralismo perfetto. La Camera ha però il doppio dei componenti del Senato. Ricordo che in una recente riforma costituzionale, che poi, come sappiamo, non è entrata in vigore perché respinta dal corpo elettorale con il referendum del 4 dicembre 2016, c'era stato un intervento anche sul numero dei parlamentari e si era accentuato il divario tra i due rami del Parlamento (con un Senato composto di soli cento membri), però in un contesto in cui si introduceva una differenziazione delle funzioni di Camera e Senato (superando così il bicameralismo paritario).

Alla luce, invece, dell'attuale sistema, che è un sistema - ripeto - di bicameralismo paritario, non dico che sia sbagliato in linea di principio ragionare sulla base di una logica del parallelismo. Il mio era un intervento all'insegna dell'apertura, volevo cioè osservare che non c'è un legame indissolubile tra riduzione dei deputati e dei senatori. Sono possibili diverse soluzioni. Si potrebbe pensare, per esempio, di ridurre il numero dei componenti della Camera, lasciando inalterato quello del Senato, fermo restando - questa era la mia ultima osservazione sul punto - che per questa operazione vedo una difficoltà politica. In sostanza credo che per un ramo del Parlamento possa risultare difficile accettare una riduzione dei propri componenti senza un uguale sacrificio da parte dell'altro ramo. Questo era il senso delle mie parole.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Ferri e dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione del professor Silvio Troilo, Professore di diritto costituzionale presso l'Università di Bergamo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in relazione all'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti « Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari » e della proposta di legge C. 1616, approvata dal Senato, recante « Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari », l'audizione del professor Silvio Troilo, professore di diritto costituzionale presso l'Università di Bergamo.

Ringrazio il professore e gli chiedo di contenere il suo intervento in circa dieci minuti, in modo da consentire ai commissari di porle delle domande.

Do la parola al professor Troilo per lo svolgimento della sua relazione.

SILVIO TROILO, *Professore di diritto* costituzionale presso l'Università di Bergamo. Grazie molte, presidente. Ringrazio vivamente per l'onore concessomi con questa audizione. Io mi sono permesso di in-

viare alcune preliminari osservazioni, scritte ieri sera peraltro, terminate un po' velocemente, e inviate alla segreteria della Commissione, quindi per diverse osservazioni, per ragioni di tempo, rinvierò a quella memoria. Mi concentro, partendo ovviamente dalla proposta di legge costituzionale C. 1585, sulla determinazione e rideterminazione del numero dei parlamentari, per poi arrivare ad alcune osservazioni sulla proposta di legge ordinaria C. 1616.

Premetto che il mio sforzo è stato quello di prendere atto delle scelte politiche già effettuate dal Senato della Repubblica e, quindi, effettuare una valutazione degli effetti delle stesse, anche se nel finale, se avanza tempo, mi permetterò di segnalare alcuni possibili o parziali rimedi agli inconvenienti che rileverò.

Tralascio ogni considerazione, che ho riportato nella memoria scritta, sull'opportunità di ridurre l'elevato numero di parlamentari. Non devo spiegarvi – lo saprete a memoria, sarà stato già sottolineato dai miei colleghi – che l'Italia è al primo posto per numero di parlamentari eletti e al secondo per numero assoluto di parlamentari. Entro subito in una sommessa valutazione degli effetti della riduzione decisa dal Senato della Repubblica, riduzione molto incisiva dal punto di vista numerico.

Gli effetti, a mio giudizio, sono diversi per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica. Per la Camera dei deputati, come avranno segnalato anche i miei colleghi e come è ben noto a tutti voi, gli effetti sono tali da non impensierire, sulla carta, circa la capacità dei futuri 400 deputati di rappresentare adeguatamente le varie sensibilità e forme di presenza ideologico-politica e territoriale, anche per quanto riguarda i rappresentanti degli italiani residenti all'estero, ridotti a otto ma ancora in numero tale da poter rappresentare, con tutti i limiti di quella rappresentanza, nuclei di italiani certo molto sparpagliati ma aventi una serie di esigenze comuni.

Quanto all'effetto sulla funzionalità interna, non devo spiegare a voi che quattordici Commissioni permanenti, dodici Commissioni bicamerali di inchiesta, una Commissione speciale (mi sono un po' divertito a ripassare questi numeri e spero di non sbagliare), tre Giunte, l'Ufficio di presidenza, la Conferenza dei presidenti di gruppo e via discorrendo già oggi richiedono a tutti voi e ai vostri colleghi un impegno gravoso, che chiaramente potrebbe aumentare con la riduzione del numero dei deputati.

Tuttavia – scopro l'acqua calda – riducendo proporzionalmente, almeno per le Commissioni permanenti e bicamerali e anche forse per qualcuna delle Giunte, il numero dei componenti, oggi piuttosto rilevante, si potrebbe salvaguardare comunque una sufficiente rappresentatività dei gruppi parlamentari e agevolare il lavoro dei deputati.

Dunque, a mio sommesso avviso, se guardiamo alla Camera dei deputati, il punto critico rimane quello del combinato disposto della riduzione del numero dei deputati e dell'applicazione del *Rosatellum-bis* adattato dalla proposta di legge C. 1616, in particolare, come avranno già rilevato i miei colleghi, riguardo all'aumento di dimensioni dei collegi uninominali. Su questo mi permetto di ritornare fra poco.

Vorrei, invece, segnalare delle possibili criticità riguardo alla riduzione del numero dei senatori, non tanto per il loro numero in termini assoluti. Mi sentirei di dire che 200 senatori elettivi, tralasciando i senatori a vita e a vita di diritto, comunque, anche alla luce di uno sguardo comparato, dovrebbero consentire ampiamente rappresentatività e funzionalità dell'organo. I miei dubbi riguardano gli effetti della riduzione sulla rappresentatività dei singoli territori. Il fatto che il Senato sia eletto a base regionale e le notevoli differenze di popolazione fra le regioni italiane portano evidentemente a una serie di effetti a catena.

Ne cito qualcuno che avrete ben presente. La riduzione del numero dei senatori non sarebbe identica o quasi identica, come per i deputati, se guardata circoscrizione per circoscrizione. Nell'ambito delle circoscrizioni per la Camera dei deputati le riduzioni sono analoghe in tutte le circoscrizioni, con lievi scostamenti per Lombardia 3 – se ricordo bene – Lazio 2 e

Sicilia 1, dove la riduzione è leggermente più ampia, ma comunque parliamo di uno scostamento da una media del 36-37 per cento a un 39-40 per cento di riduzione.

Invece, al Senato avremmo in Basilicata e in Umbria una riduzione del numero dei senatori del 60 per cento maggiore rispetto alla media delle altre regioni; in Abruzzo, in Calabria e in Friuli-Venezia Giulia la riduzione sarebbe dal 10 al 15 per cento maggiore rispetto alla media; in Trentino-Alto Adige sarebbe, invece, del 14 per cento minore rispetto alla media; in Molise e in Valle d'Aosta non si produrrebbe alcuna riduzione.

Se poi guardassimo in termini assoluti il numero di senatori assegnato dalla proposta di legge costituzionale al Trentino-Alto Adige, essendoci un minimo di tre seggi per ogni provincia autonoma, avremmo per il Trentino-Alto Adige sei senatori, cioè un numero complessivo di senatori superiore a quello di altre sette regioni, senza considerare le piccole regioni come il Molise e la Valle d'Aosta. Per fare un esempio, le Marche e la Liguria, che hanno attorno a 1,5 milioni di abitanti, avrebbero cinque seggi, mentre il Trentino-Alto Adige, con un milione di abitanti, avrebbe sei seggi, divisi nelle due province autonome.

È vero che questo, come dirò fra un attimo, se il presidente avrà la compiacenza di lasciarmi il tempo per farlo, risolve un grave problema che avrete già ben presente e che sarà già stato segnalato dai miei colleghi – peraltro lo risolve solo al Senato – relativo alle caratteristiche linguistiche dei collegi uninominali dell'Alto Adige. Tuttavia, in termini assoluti produce questa disproporzione rispetto a molte altre regioni.

Se poi guardiamo velocissimamente alla circoscrizione estero, alla Camera otto deputati possono ancora consentire, con tutti i limiti del caso, una sufficiente, a mio modesto avviso, rappresentatività degli italiani residenti all'estero, mentre quattro senatori iniziano a essere pochi a questo scopo. Naturalmente si potranno ingegnare nel modo più idoneo, ma ricordo velocemente che oggi vi sono sei senatori, due per l'Europa con 2,7 milioni di cittadini italiani

iscritti all'AIRE (Anagrafe italiani residenti all'estero) – ovviamente arrotondo le cifre – due per l'America meridionale con 1,6 milioni di cittadini, uno per l'America settentrionale e centrale per 450.000 iscritti e uno per Africa, Asia, Oceania e Antartide, con 300.000 iscritti in totale.

Se li riduciamo a quattro, voi capite che la disproporzione, mantenendo le attuali ripartizione, diventa di un senatore per 2,7 milioni iscritti in Europa e di un senatore per 300.000 iscritti in Africa, Asia, Oceania e Antartide. Per carità, una soluzione fra le più ovvie è rivedere le ripartizioni, però a questo punto un senatore ipoteticamente dovrebbe riuscire a rappresentare le esigenze degli italiani residenti in America, in Africa, in Asia e in Oceania.

Ovviamente il problema più grosso deriva al Senato dal combinato disposto fra la riduzione del numero dei senatori e l'applicazione del *Rosatellum-bis*. Arrivo velocemente a questo aspetto e, quindi, alla proposta di legge C. 1616.

Dico subito che sono rimasto ammirato quando già nel passaggio al Senato l'avevo letta, perché la trovo decisamente ingegnosa e molto efficace ai fini, evidentemente molto circoscritti, che si propone, cioè rendere applicabile il sistema del Rosatellum-bis in una situazione in cui muta il numero dei parlamentari. A questi fini, la proposta di legge C. 1616 è perfettamente funzionale. Peraltro, le piccole correzioni introdotte dal Senato all'originario disegno di legge hanno anche messo in sicurezza rispetto a ipotetici rischi di scioglimento delle Camere prima che vengano ridisegnati i collegi elettorali uninominali e plurinominali.

Tuttavia, avremmo un aumento veramente eclatante delle dimensioni dei collegi uninominali, in particolare al Senato, ma anche alla Camera. Ho riprese le cifre dagli ottimi dossier dei servizi studi, che immagino siano ben noti. Mi permetto soltanto di ricordare che, ad esempio, al Senato avremmo la situazione del Friuli-Venezia Giulia con un unico collegio uninominale di quasi 1,3 milioni di abitanti; in Calabria, in Toscana e nel Lazio collegi di 900.000 abitanti, in altre nove regioni collegi di

oltre 800.000 abitanti. Sono evidentemente numeri che impediscono – si può discutere se il *Rosatellum-bis* ci riesca – di realizzare il grande pregio o l'elemento di forza principale del collegio uninominale, ovvero quello di collegare più direttamente il singolo deputato o senatore agli elettori, cosa, per la verità, come a voi è ben noto, resa parecchio evanescente dal *Rosatellum-bis*, che prevede, come tutti sappiamo, un voto congiunto per la quota uninominale e la quota plurinominale.

Alla luce del voto congiunto, forse le preoccupazioni circa l'enorme ampliamento dei collegi uninominali si stemperano, ma, visto che la Costituzione è rigida e le leggi ordinarie sono molto più – se mi consentite il termine – elastiche e modificabili, forse bisognerebbe pensare, in vista di eventuali correttivi al *Rosatellum-bis* o addirittura di un nuovo sistema elettorale, alla situazione che si produrrebbe con questi collegi uninominali così ampi.

Per il Trentino Alto Adige, come dicevo, la proposta di legge costituzionale risolve il problema della rappresentanza del gruppo linguistico italiano al Senato, ma non la risolve alla Camera, nel senso che, come ben sapete, prevedendosi al Senato il numero fisso minimo, ma che diventa anche, per ragioni di popolazione, il numero effettivo, di tre collegi uninominali in Alto Adige e tre in Trentino, i tre in Alto Adige, che già oggi esistono, prevedono un collegio in cui la maggioranza linguistica è italiana. Invece, alla Camera, ovviamente se le due proposte di legge costituzionale e ordinaria venissero approvate così come sono, avremmo sette seggi in Trentino-Alto Adige (due collegi uninominali in Alto Adige, due in Trentino e tre complessivi collegi plurinominali); quindi in Alto Adige avremmo due collegi anziché gli attuali tre, in cui evidentemente le componenti linguistiche verrebbero mescolate, con tutte le conseguenze del caso.

Non mi soffermo sulle piccole regioni come la Valle d'Aosta o il Molise, che, del tutto giustamente, ricevono una soglia minima di senatori, ma in questo modo la disproporzione fra la capacità dei loro senatori di rappresentare un certo numero di abitanti e quella degli altri senatori au-

Se mi è consentito, farei qualche modestissima e veramente sommessa annotazione a mo' di possibile suggerimento, ma in questa Commissione siedono autorevolissimi costituzionalisti, commissari che hanno dottorati di ricerca in diritto costituzionale o *master* analoghi, avvocati. Comunque, mi permetto di fare anche queste annotazioni.

Se si trovasse il coraggio di ripensare il sistema elettorale e modificare il *Rosatellum-bis*, vi sarebbe una ampia scelta di possibili soluzioni che ovvierebbero quasi completamente o comunque in ampia parte a questi problemi. Se si mantiene l'impianto del *Rosatellum-bis* come impianto complessivo, allora, per evitare, soprattutto al Senato, queste conseguenze, una possibile via potrebbe essere quella di ridurre il numero e, quindi, ampliare le dimensioni delle circoscrizioni, che invece la proposta di legge C. 1616 non modifica.

È chiaro che questo alla Camera è più facile, anche perché sono previste da un decreto del Presidente della Repubblica con valore legislativo e, quindi, sarebbero modificabili con legge ordinaria. Al Senato occorrerebbe, invece, intervenire sulla regola costituzionale secondo cui l'elezione è a base regionale, interpretata come ciascuna regione è circoscrizione a sé, e, quindi, prevedere che le regioni più piccole possano costituire un'unica circoscrizione, ossia prevedere un accorpamento. È chiaro comunque che, se si riducono le circoscrizioni e si amplia la loro dimensione, il numero dei collegi uninominali al loro interno può aumentare, con una migliore distribuzione tra di loro della popolazione (pur aumentata anch'essa a livello di circoscrizione).

In alternativa, bisognerebbe modificare le attuali proporzioni di tre ottavi e cinque ottavi. Tre ottavi di eletti nei collegi uninominali e cinque ottavi di eletti nei collegi plurinominali portano a quelle conseguenze in Friuli Venezia Giulia (un unico collegio uninominale e via dicendo). Quattro ottavi e quattro ottavi? Cinque ottavi uninominali e tre plurinominali? È ovvio che poi,

però, potrebbero cambiare gli equilibri politici.

Faccio una personalissima segnalazione, che spero mi perdonerete. Sarebbe forse da ripensare qualche meccanismo del *Rosatellum*, al di là di queste specifiche problematiche, come la previsione della possibilità di slittamento dei seggi da un collegio all'altro o da una lista all'altra della medesima coalizione o come anche la mancata possibilità, che ho già segnalato, del voto disgiunto fra quota uninominale e quota proporzionale.

Concludo con una segnalazione, anche questa molto sommessa, riguardo alla proposta di legge costituzionale. Benché a rigor di logica non sia esattamente lo stesso tema - il tema in discussione è il numero dei deputati e dei senatori e la precisazione molto utile sul numero complessivo dei senatori a vita – vi invito a riflettere sulla possibilità di cogliere questa opportunità per eliminare un anacronismo che, a mio modesto avviso, non trova più nessuna giustificazione. Mi riferisco alla differenza almeno di elettorato attivo. Forse per quello passivo i quarantenni possono avere una maturità e un'esperienza maggiore degli infra-quarantenni, ma certamente fra infraventicinquenni e ultra-venticinquenni direi che oggi le differenze sono pressoché inesistenti. Sono gli uni e gli altri ancora - lo posso ben dire – presenti in università o magari nella formazione post-universitaria oppure sono gli uni e gli altri alla ricerca di lavoro, ancora presso le case dei genitori; quindi francamente una differenziazione che esclude ben sette classi di età dalla possibilità di voto per il Senato mi sembra oggi priva di razionale giustificazione. Bisogna ritoccare la Costituzione, ma, poiché vi state accingendo a porvi mano, potrebbe essere utile farlo.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

ANDREA GIORGIS. Ringrazio il nostro ospite. Ho trovato molto interessanti le considerazioni che ho ascoltato. Vorrei solo chiedere se è possibile tornare su un punto

che a me sembra molto importante per i lavori che ci attendono.

La dettagliata ricostruzione degli effetti che avrebbe una riduzione del numero dei componenti della Camera e del Senato sulla legge elettorale mi ha confermato un aspetto che noi qui abbiamo discusso, ma che poi non abbiamo approfondito come, invece, lei ci suggerisce di fare, cioè l'incidenza che ha la modificazione del numero dei componenti sulla rappresentatività e sulla forma di governo.

Una prima considerazione potrebbe essere: questa è una riforma tutto sommato a basso impatto, si riduce un po' il numero, in tutta Europa ci sono Parlamenti che hanno una composizione più snella, quindi di cosa stiamo discutendo? Invece, dalla ricostruzione molto precisa delle implicazioni che ci sarebbero sulla disciplina elettorale, emerge che la ridefinizione del numero dei componenti ha delle ripercussioni immediate, non solo sulla relazione tra elettore ed eletto in termini di rappresentatività, ma, ad esempio, sui risultati che si determinano e sul tipo di rappresentanza che si definisce. Se la legge elettorale non viene riconsiderata, la modifica del numero è molto impattante.

Da qui io ho letto un suggerimento implicito a tenere ben presente che non c'è legge elettorale che venga definita senza che si assuma a priori il numero dei componenti da eleggere. Nel momento in cui si ridefinisce il numero dei componenti, occorre prestare attenzione al fatto che quella stessa legge elettorale modifica il suo modus operandi e la volontà politica e la ratio legis che caratterizzavano una legge elettorale vengono ridefinite. Quindi, ridefinendo il numero, noi in realtà stiamo riscrivendo anche la legge elettorale o stiamo riscrivendo, senza rendercene conto, gli effetti che la legge elettorale produce, in questo caso il rapporto tra dimensione maggioritaria e dimensione proporzionale. Questo è

Quando lei ci suggerisce di riconsiderare il rapporto tra numero di deputati e numero di senatori eletti nei collegi uninominali e numero di deputati e numero di deputati e senatori eletti nei collegi plurinominali, in realtà ci sta invitando a rimettere in discussione l'equilibrio tra dimensione maggioritaria e dimensione proporzionale, un grande tema che giustamente e io la ringrazio di questo - è sottotraccia. Mentre noi discutiamo del numero, dobbiamo anche essere consapevoli che stiamo discutendo di qualcosa di molto più rilevante e, dunque, ci sono delle innovazioni implicite che sarebbe bene discutere apertamente, dalla modifica della legge elettorale alla ridefinizione, come lei suggeriva, dell'elettorato attivo, che è un tema peraltro proposto dal Gruppo del Partito democratico, attraverso una proposta a prima firma dell'onorevole Ceccanti, che in realtà si ricollega in maniera molto stretta a questo aspetto. È utilissima questa considerazione.

Anche il collega audito che prima è intervenuto ha fatto una considerazione che sembrava ovvia. Ci ha detto che, se si riduce il numero, ma si tiene fermo l'impianto di bicameralismo paritario, non è detto che, se si riduce una Camera, bisogna ridurre anche l'altra. Se l'impianto è bicamerale paritario, occorre fare attenzione, perché, avendo due composizioni diverse, un'eguale riduzione in termini di proporzione ha effetti, in realtà, non proporzionalmente uguali sul sistema elettorale. Anche questo è un tema da tenere bene in considerazione.

PRESIDENTE. Do la parola al professor Troilo per la replica.

SILVIO TROILO, Professore di diritto costituzionale presso l'Università di Bergamo. Concordo soprattutto con questa segnalazione fatta dal mio collega Ferri. Ricordo - ma penso sia ben noto a tutti, certamente a lei - che, ad esempio, in Francia, dove pure è in corso di discussione una riduzione significativa del numero di deputati e senatori, comunque il numero dei senatori non è la metà dei deputati, ma è un po' più elevato. Naturalmente bisognerebbe considerare la diversa composizione del Senato francese e il fatto che il bicameralismo sia semi-paritario; è solo un esempio. Effettivamente, se si ritenesse di

procedere in questo senso, non vedrei effetti distorsivi nel prevedere – lo dico a puro titolo di esempio – 250 senatori e 400 deputati o addirittura 300 senatori.

Un'obiezione potrebbe riguardare l'elezione del Presidente della Repubblica, ma, se deputati e senatori sono comunque espressione dei medesimi partiti politici e se le elezioni sono contestuali per la Camera e il Senato, non vedrei un effetto nemmeno in questo senso, anche se, come tutti sappiamo, la tradizione italiana (la tradizione repubblicana, non certo quella statutaria ai tempi dei Savoia), tranne nella primissima legislatura, come ricordate, è nel senso di prevedere un Senato formato da un numero di componenti pari alla metà dei deputati.

IGOR GIANCARLO IEZZI. Vorrei svolgere due riflessioni rivolgendomi a tutta la Commissione, anche perché credo che siano due temi ricorrenti e che ricorreranno anche più avanti nelle discussioni.

Mi è ben presente la problematica del Sud Tirolo e dell'Alto Adige. È evidente che con il taglio dei parlamentari e con i collegi uninominali si rischia di bocciare la minoranza italiana, perché quella che è minoranza diventa maggioranza nel collegio uninominale. C'è questa problematica e credo che una riflessione su quello vada fatta.

Sul discorso degli italiani all'estero vorrei chiederle un parere. Lei ha fatto un discorso molto matematico più che da costituzionalista. C'è un taglio degli eletti e, quindi, ci ritroveremmo al Senato, nel collegio Africa-Asia-Oceania-Antartide con un eletto, che non sarebbe rappresentativo, secondo lei, o comunque meno rappresentativo di quanto lo fosse prima.

Da un punto di vista matematico, questo è abbastanza ovvio ed elementare, ma io sono dell'idea che, anche se avessimo due eletti, anche se ne avessimo tre, anche se ne avessimo sei, comunque non sarebbe rappresentativo, perché parliamo di tanti italiani, sparpagliati in territori immensi, su Stati differenti, che hanno rapporti con l'Italia del tutto diversi, perché quello che abita in uno Stato ha un rapporto totalmente diverso rispetto a un altro. Pertanto, credo che il presunto problema della rap-

presentatività conseguente al taglio del numero dei parlamentari, che credo verrà fuori spesso nelle discussioni e negli interventi degli auditi, riguardi alla base la questione della rappresentatività degli italiani all'estero. Secondo me - lo dico proprio francamente – il problema della rappresentatività degli italiani all'estero anche adesso non c'è, nel senso che anche con il numero degli eletti attualmente c'è un problema di rappresentatività e ci dovremmo anche chiedere - però questa è una mia opinione del tutto personale – se debbano essere rappresentati. Anche questa è una discussione, ma io non credo che il taglio riduca la rappresentatività.

PRESIDENTE. Prego, professore, può replicare.

SILVIO TROILO, Professore di diritto costituzionale presso l'Università di Bergamo. Chiarisco meglio: intendevo dire che verrebbe incrementata rispetto a oggi la diversa rappresentatività, certo calcolata matematicamente, dei senatori eletti rispetto al numero di elettori, nel senso che oggi per il collegio Europa per 2,7 milioni di italiani residenti abbiamo due senatori e con il taglio la cosa più semplice sarebbe ridurli a uno. Perché è più semplice? Perché ci sono già quattro ripartizioni del mondo: una è l'Europa, una è l'America meridionale, una è l'America settentrionale e centrale e una è il resto del mondo. La cosa più semplice, se da sei si passa a quattro senatori, potrebbe essere che tutte le ripartizioni ne eleggono uno, mentre oggi Europa e America meridionale eleggono due senatori.

Certamente è un calcolo matematico, ma si può affermare matematicamente che ciascuno dei due senatori europei rappresenta un milione e qualcosa (la metà di 2,7 milioni), mentre in futuro uno rappresenterebbe o dovrebbe cercare di interpretare le esigenze di 2,7 milioni, e un altro di 300.000 in Asia-Africa-Oceania-Antartide. Naturalmente sono considerazioni matematiche. Da un punto di vista politico effettivamente anch'io nutro seri dubbi sulla capacità – lo dico col massimo rispetto, se ce

ne fosse qualcuno presente – dei deputati e dei senatori eletti in rappresentanza degli italiani all'estero, perché è un compito veramente difficile da svolgere con numeri così esigui. Sarebbe già molto complicato con numeri più elevati.

Non intendo dire che un senatore in meno modifichi la capacità di rappresentare, ma si modificano le proporzioni. Se ci fosse il voto plurimo, cioè se lo stesso senatore potesse votare alzando la mano più volte o premendo più volte il pulsante elettronico. Teoricamente il senatore unico eletto in Europa dovrebbe votare molte più volte, nove volte in più, di quello eletto in Africa-Asia-Oceania. Siccome non è possibile, avremmo questo problema, che comunque non è forse il problema più grave

in assoluto, ma sapete che i professori universitari sono un po' pignoli e si appuntano anche le piccole cose.

PRESIDENTE. Avverto che il professor Troilo ha messo a disposizione della Commissione una memoria, di cui autorizzo la pubblicazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna (vedi allegato 2). Ringrazio il professore e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.40.

Licenziato per la stampa il 7 maggio 2019

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO 1



PRIMA COMMISSIONE - AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

OSSERVAZIONI ALLA PDL COST. A.C. N. 1585 E ALLA PDL A.C. N. 1616

(Memoria presentata a seguito dell'audizione tenutasi il 20 marzo 2019)

di Ciro Sbailò

(Professore ordinario di Diritto pubblico comparato – Università degli Studi Internazionali di Roma, UNINT)

Premessa

Onorevole Presidente, Onorevoli membri della Commissione,

mi è stato chiesto un parere sulla proposta di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recante "Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari" e sulla proposta di legge C. 1616, approvata dal Senato, recante "Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari".

Tratterò, al principio, brevemente della seconda proposta di legge, l'A.C. 1616, in quanto, a mio avviso, non solo non presenta problematicità, ma costituisce un opportuno intervento di razionalizzazione in materia di legislazione elettorale. Successivamente mi occuperò, in maniera più estesa, della proposta relativa alla riduzione del numero dei parlamentari, cercando di portarne alla luce la natura sistemica e dandone, nel contempo, una mia valutazione.

1. Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari: un opportuno intervento di razionalizzazione

La proposta si compone di due interventi, di cui, rispettivamente, il primo volto a ricostruire in chiave astratta e aritmetica l'attuale distribuzione dei seggi, e il secondo finalizzato ad adeguare la disciplina costituzionale all'eventuale approvazione della riforma elettorale di cui al secondo dei due disegni di legge oggetto della presente indagine conoscitiva.

Per quel che riguarda il primo intervento, si propone di determinare il numero di seggi da attribuire nei collegi uninominali e nei collegi plurinominali sulla base di un «rapporto frazionario la cui applicazione restituisce gli



stessi numeri attualmente fissati» (v. A.S. 881/XVIII). In questo modo, la disciplina elettorale diventerebbe immune rispetto a eventuali riforme costituzionali che dovessero incidere sul numero dei parlamentari.

Per quel che riguarda il secondo intervento, si prevede una delega al Governo per la determinazione dei collegi – uninominali e plurinominali – qualora intervenga, entro 4 mesi dalla data di entrata in vigore della legge proposta, la promulgazione di una legge costituzionale modificativa del numero dei parlamentari. Si tratta, dunque, di una delega legislativa eventuale, subordinata al verificarsi di determinati fatti di natura legislativa. È una strategia non sconosciuta al nostro Legislatore, come giustamente si fa rilevare nel dossier dell'ufficio studi della Camera, con riferimento all'art. 4, comma 5, della legge 59/1997. Aggiungo che, secondo dottrina consolidata, la caratteristica delle delega legislativa, rispetto a quella amministrativa, è nella sua assoluta e "costitutiva" revocabilità: nell'abilitare l'Esecutivo a compiere un intervento legislativo, il Parlamento mantiene inalterata la competenza sull'oggetto della delegazione.

Come anticipato, non solo non riscontro alcun problema in questa proposta, ma trovo, anzi, che l'intervento legislativo in essa prospettato sia quanto mai opportuno.

2. Riduzione drastica del numero dei parlamentari: un tentativo di lettura sistemica della proposta

Nella prima delle due proposte di legge su cui sono stato chiamato a esprimere un parere, si prevede la riduzione del numero dei deputati da 630 a 400 e la riduzione del numero dei senatori elettivi da 315 a 200.

Non è il primo disegno di legge costituzionale contenente un ridimensionamento del numero dei parlamentari.

Ricordo alcuni dei più noti: la riforma costituzionale del centrodestra, nel 2006 (AS 2554-D/XIV, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005, respinta dal Corpo elettorale con referendum ex art. 138 Cost. il 25 e 26 giugno 2006), che prevedeva la riduzione del numero dei deputati da 630 a 500 e la riduzione del numero dei senatori da 315 a 252; la cosiddetta "bozza Violante" (AC 553 e abb./XV), che prevedeva la riduzione del numero dei deputati a 512 e la riduzione del numero dei senatori a 225; la cosiddetta riforma "Renzi-Boschi" (AS 1429-D/XVII, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016, respinta dal Corpo elettorale con referendum ex art. 138 Cost. il 4 dicembre 2016, che interveniva sulla sola composizione del Senato, prevedendone una riduzione dei membri a 100.

Nelle proposte citate la riduzione del numero dei membri del Parlamento si inseriva in una generale revisione della Costituzione, che interveniva, in maniera più o meno incisiva, sulla forma di Governo, sulle dinamiche tra Stato e regioni e sui rapporti tra i poteri dello Stato.

Nel caso del disegno di legge in oggetto, invece, si interviene in maniera isolata sulla composizione del Parlamento.

La composizione numerica delle assemblee elettive incide, tuttavia, sulla determinazione della rappresentanza parlamentare e, dunque, indirettamente, sulla configurazione dell'intero sistema dei pubblici poteri. La drastica riduzione del numero dei parlamentari, infatti, non può che comportare effetti alterativi in senso maggioritario sull'esito del voto politico, indipendentemente dalle leggi elettorali adottate. Ora, come ha recentemente ricordato la Corte costituzionale, distorsioni di tal tipo vanno valutate alla luce del rischio che si possano determinare violazioni «non solo del principio dell'uguaglianza ma anche della personalità del voto, tutelati dagli artt. 3 e 48, secondo comma, Cost.» (sent. 35/ 2017, 12.2).

Ne consegue che un intervento sul numero dei parlamentari ha effetti "sistemici" di un certo rilievo.



Ho deciso, pertanto, di adottare il paradigma della "ragionevolezza del Legislatore", escludendo che la proposta nasca come intervento isolato e postulando, al contrario, l'esistenza di un disegno riformatore di carattere generale, alla cui luce valutare gli effetti di una drastica contrazione numerica della rappresentanza parlamentare.

Per la ricostruzione della logica "sistemica" di una proposta di legge, la via maestra resta, a mio avviso, quella della consultazione degli atti parlamentari. Leggo, dunque, che nella prima relazione che accompagna il disegno di legge si fa riferimento a un programma di ampio respiro, volto, per un verso, alla razionalizzazione e semplificazione dei processi legislativi e, per l'altro, al rafforzamento del rapporto tra i cittadini e le istituzioni. Qui si stabilisce, infatti, che la riduzione del numero dei parlamentari «è parte integrante del programma di Governo sottoscritto dalle due forze di maggioranza nell'ottica della razionalizzazione della spesa pubblica e al fine di semplificare l'iter parlamentare di approvazione delle leggi». Si tratta del "Contratto del governo per il cambiamento", al cui paragrafo 20, dedicato, per l'appunto, alle riforme istituzionali, si legge quanto segue: «Occorre partire dalla drastica riduzione del numero dei parlamentari: 400 deputati e 200 senatori. In tal modo, sarà più agevole organizzare i lavori delle Camere e diverrà più efficiente l'iter di approvazione delle leggi, senza intaccare in alcun modo il principio supremo della rappresentanza, poiché resterebbe ferma l'elezione diretta a suffragio universale da parte del popolo per entrambi i rami del Parlamento senza comprometterne le funzioni. Sarà in tal modo possibile conseguire anche ingenti riduzioni di spesa poiché il numero complessivo dei senatori e dei deputati risulterà quasi dimezzato. Occorre introdurre forme di vincolo di mandato per i parlamentari, per contrastare il sempre crescente fenomeno del trasformismo. Del resto, altri ordinamenti, anche europei, contengono previsioni volte a impedire le defezioni e a far sì che i gruppi parlamentari siano sempre espressione di forze politiche presentatesi dinanzi agli elettori, come si può ricavare dall'articolo 160 della Costituzione portoghese o dalla disciplina dei gruppi parlamentari in Spagna. / È inoltre fondamentale potenziare un imprescindibile istituto di democrazia diretta già previsto dal nostro ordinamento costituzionale: il referendum abrogativo. Per incentivare forme di partecipazione attiva dei cittadini alla vita politica nazionale occorre cancellare il quorum strutturale - ovvero la necessità della partecipazione alla votazione della maggioranza degli aventi diritto - al fine di rendere efficace e cogente l'istituto referendario. Ulteriore obiettivo di questa proposta, nel solco dello spirito che anima l'articolo 75 della Costituzione, è quello di scoraggiare, in ogni forma, l'astensionismo elettorale, spesso strumentalizzato per incentivare il non voto, al fine di sabotare le consultazioni referendarie. Sempre allo scopo di incentivare la partecipazione diretta dei cittadini alla vita politica del Paese sosteniamo l'introduzione del referendum propositivo, ossia un mezzo volto a trasformare in legge proposte avanzate dai cittadini e votate dagli stessi. / È poi necessario rendere obbligatoria la pronuncia del Parlamento sui disegni di legge di iniziativa popolare, con puntuale calendarizzazione. Per migliorare il rapporto tra cittadini e istituzioni intendiamo inoltre intervenire su quelle fondazioni, direttamente o indirettamente collegate a partiti politici, introducendo adeguate misure per garantire la massima trasparenza dei finanziamenti ricevuti e delle attività finanziarie svolte».

Si delinea, in definitiva, un progetto riformatore che prevede, oltre alla riduzione drastica del numero dei parlamentari, anche interventi volti a: a) introdurre un vincolo di mandato tra eletto ed elettore; b) rafforzare gli istituti di democrazia diretta e prevederne di nuovi; c) potenziare lo strumento della proposta di legge popolare. È nel contesto di tale disegno riformatore che, a mio avviso, va valutata la proposta in oggetto. Questa, infatti, è presentata nel programma politico come il punto d'inizio del processo riformatore ed è immediatamente agganciata alla proposta dell'introduzione di forme di vincolo di mandato. Le due proposte, poste assieme, all'inizio dell'elenco e nel medesimo punto paragrafo, si presentano, dunque, parti qualificanti e fondative di un unico progetto riformatore.



Quanto alle questioni, sollevate dal proponente, degli effetti positivi che il taglio dei sei seggi parlamentari avrebbe tanto sui "costi della politica" quanto sull'efficienza del processo legislativo, le considero decisamente secondarie rispetto al tema principale, e sul quale concentro le mie riflessione, vale a dire la coerenza interna dell'intervento riformatore.

Per quel che riguarda, infatti, i costi della politica, va ricordato che il trattamento economico di un parlamentare è equiparato a quello di un magistrato con funzioni di presidente di Sezione della Corte di cassazione. Il buon senso ci dice, dunque, che la soppressione di circa 345 seggi parlamentari non può avere effetti apprezzabili sul bilancio dello Stato. Venendo alla questione dell'efficienza, questa è sistemicamente subordinata alla qualità dell'attività legislativa, che a sua volta va ricostruita alla luce dei principi di democraticità e rappresentatività. Non è difficile, infatti, avere un sistema parlamentare economico ed efficiente, ma privo di rappresentatività e di democraticità.

I "tagli", di per sé, non rendono più efficiente un sistema, specialmente quando vanno a intaccare le funzioni essenziali dell'organo interessato. La logica dei "tagli lineari", infatti, è stata da tempo abbandonata dal Legislatore per le operazioni di *spending review* e di razionalizzazione dei processi decisionali. S'è adottato, soprattutto alla Camera dei Deputati nelle ultime Legislature, una logica di tipo "piramidale", in base alla quale si evita di incidere negativamente sulle funzioni "vitali" (rif. alla nota "Piramide di Maslow") dell'Istituzione interessata. Se si vuole alleggerire una struttura di forma piramidale, infatti,i tagli non devono riguardare la "base" – vale a dire le suddette funzioni "vitali" – ma devono procedere dalla punta, da ciò che è meno essenziale in termini sistemici. Ad esempio, per quel che riguarda il Parlamento, le auto blu e l'ufficio singolo personalizzato sono perfettamente "tagliabili", senza che siano compromesse le funzioni fondamentali del Parlamento (oggi la tecnologia favorisce la gestione condivisa di spazi e tempi di lavoro). Lo stesso non vale per l'accesso allerassegna stampa on line o ai dossier degli uffici. Adottando questo sistema, la Camera dei Deputati ha approvato, nel 2018, una *spending review* di 85 milioni di euro (v. riunione del Collegio dei Questori, Camera dei Deputati, XVIII, 05/07/2018, su <u>www.camera.it</u>).

La logica dei tagli "piramidali", a maggior ragione, deve essere adottata in un intervento riformatore volto a incidere sul numero dei parlamentari. Ne consegue che la valutazione sui benefici economici e funzionali dei "tagli" è subordinata alla valutazione complessiva della proposta, in considerazione dei suoi effetti "sistemici". L'eventuale criticità di tale valutazione assorbirebbe, pertanto, tutte le questioni di natura economica o funzionale.

Ora, come s'è detto, la mia valutazione della proposta in oggetto deve svilupparsi nell'ambito di un'interpretazione del disegno riformatore generale in cui la proposta stessa si colloca. In altre parole, la mia valutazione del disegno di legge presuppone un a valutazione della coerenza interna del progetto riformatore in generale.

Tale valutazione è decisamente critica.

Se si resta nell'ambito di una democrazia rappresentativa – e questa sembra essere l'intenzione dei proponenti, i quali si esprimono decisamente a favore del potenziamento della rappresentatività degli organi elettivi – una politica di riduzione drastica del numero dei parlamentari (di fatto, si punta a eliminare più del 35% dei seggi) è incompatibile con una strategia riformatrice orientata verso l'abrogazione del divieto di mandato imperativo.

Altrove mi sono già espresso sull'incompatibilità del vincolo di mandato con i fondamenti del nostro sistema costituzionale (v. *Presidenzialismo contro populismo: col mandato imperativo si dissolve la democrazia costituzionale, ma non basta dire "no"*, in *federalismi.it* 3/2018 del 20/06/2018). Qualcosa richiamerò ancora, di quegli argomenti, in questa sede. Ora, però, intendo solo mostrare l'incompatibilità della riduzione drastica

xviii legislatura — i commissione — seduta del 20 marzo 2019



del numero dei parlamentari con l'introduzione del vincolo di mandato, all'interno di un sistema che si vuole comunque fondato sul principio della rappresentanza. Insomma, la mia attenzione è diretta alla coerenza "interna" del progetto riformatore.

3. Cenni sulla questione del numero dei parlamentari nella Costituzione

Occorre, in via preliminare, considerare come si colloca la questione del numero dei parlamentari nella nostra Costituzione, a partire dall'elaborazione iniziale di questa.

I padri costituenti vollero prevedere una disciplina molto precisa del Parlamento, in analogia con altre esperienze costituzionali d'Occidente, a cominciare da quella degli Stati Uniti d'America. Furono, così, disciplinati, oltre alla durata della Legislatura: i requisiti per elettorato attivo e passivo; i criteri per il riparto dei seggi fra circoscrizioni; il numero dei membri del Parlamento. Nel testo originario, si prevedevano durate diverse per le Legislature, rispettivamente, di Camera e Senato, e un numero di seggi calcolato con riferimento alla situazione demografica. Quanto alla durata, il primo comma dell'art. 50 Cost. recitava: «La Camera dei deputati è eletta per cinque anni, il Senato per sei». In merito alla composizione, numerica dei due rami del Parlamento, il comma 1 dell'articolo 56 Cost. fissava un rapporto di un deputato per ogni 80.000 abitanti, mentre per il Senato, come previsto al secondo comma dell'art. 57 Cost., il rapporto scendeva a uno su 200.000. Questa soluzione creava molte complicazioni, soprattutto perché si inseriva nella Costituzione una variabile il cui valore doveva essere di volta in volta determinato sulla base dei mutamenti demografici, sia in senso quantitativo (aumento della popolazione) sia in senso qualitativo (spostamento della popolazione). Insomma, si era inserito nella legge fondamentale un elemento di incertezza che poteva essere un ulteriore elemento di conflittualità – all'epoca già abbastanza alto – tra i partiti e per giunta, in questo caso, non su questioni economiche o di politica estera, ma sulle "regole del gioco". Altre due asimmetrie tra le due Camere riguardavano l'elettorato attivo e passivo (rispettivamente, fissati alla semplice maggiore età e al venticinquesimo anno di età, per la Camera, e al venticinquesimo e quarantesimo anno, per il Senato) e la base elettorale, che nel caso del Senato si prevedeva dovesse avere carattere "regionale". Queste due ultime asimmetrie sono le uniche sopravvissute al processo di progressiva parificazione tra le due Camere, di cui poi si dirà. Peraltro, il riferimento alla "base regionale", ormai, è considerato, tanto in dottrina che in giurisprudenza, come un vincolo di scarsa influenza, perché facilmente aggirabile, nella costruzione delle formule elettorali.

Con la I. cost. 2/1963 s'introdusse la durata quinquennale massima per entrambe le Assemblee e il numero dei parlamentari fu fissato in maniera esplicita, prevedendo, però, di fatto, per la Camera la precedente proporzione di un parlamentare per ogni ottantamila abitanti, mentre nel caso del Senato il rapporto scese a uno su 160.000, di modo che il rapporto tra deputati e senatori passò da 2.5:1 a 2:1. A seguito di quella riforma (alla quale va affiancata la I. cost. 3/1963, contenente modificazioni agli art. 131 e 57 della Costituzione e istituzione della Regione Molise) e della successiva novella introdotta con la legge costituzionale n. 1 del 2001, relativa al numero dei deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all'estero, la Costituzione italiana, al 2° co. dell'art. 56 fissa il numero dei componenti della Camera dei deputati in 630, di cui 618 eletti in collegi nazionali e 12 nella circoscrizione Estero, mentre al comma 2° dell'art. 57 fissa il numero dei senatori elettivi a trecentoquindici, sei dei quali eletti nella circoscrizione estero. La composizione del Parlamento risulta, infine, integrata, all'articolo 59 della Costituzione, dalla previsione dei senatori a vita, la cui nomina spetta al Presidente della Repubblica, che può nominarne fino a cinque, senza che venga precisato se tale limite numerico si applichi al numero dei senatori a vita presenti nell'Assemblea o al numero delle volte in cui il Presidente può esercitare tale potestà nel corso del settennato. Come sappiamo, l'interpretazione prevalente è stata la seconda, il che non ha mancato, negli



anni, di suscitare qualche perplessità in dottrina e qualche polemica in ambito politico. Per inciso, tratto subito quest'ultimo punto, perché mi pare non controverso: trovo quanto mai opportuna la previsione esplicita, contenuta nel disegno di legge costituzionale in esame, di un limite di cinque applicato ai senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica.

4. L'incontrovertibile dato della popolosità del Parlamento italiano

C'è da chiedersi, a questo punto, se effettivamente il numero dei parlamentari italiani sia molto alto rispetto a quanto si verifica in altri Paesi.

Se parliamo di parlamentari eletti direttamente dal popolo e facenti parte di un'assemblea legislativa, la risposta, dato il carattere "perfetto" del nostro bicameralismo, non può che essere affermativa.

Il confronto tra la popolosità del Parlamento italiano e quella di altri parlamenti va condotto, infatti, rapportando il numero complessivo di deputati e senatori con il numero dei membri dell'Assemblea legislativa, nel caso di sistemi monocamerali, o della Camera politica, nel caso di sistemi bicamerali, del Paese considerato. Ad esempio, non è corretto fare il confronto tra il Senato italiano e quello irlandese, perché quest'ultimo non è, a differenza di quello italiano, una Camera politica, parificata alla Camera bassa. Quando si fa questo tipo di comparazione numerica, il Parlamento italiano va considerato nella sua interezza, come un'unica grande camera elettiva, diversificata al proprio interno in due rami, che comunicano principalmente attraverso la cosiddetta "navetta", e collocato, nei suoi due rami, in una relazione vincolante unilaterale rispetto all'Esecutivo. I parlamentari italiani sono, dunque, 951 (630 deputati e 321 senatori), su una popolazione di 60.483.973. Il rapporto deputato/abitanti è, pertanto, di uno su 63.600.

A tale proposito, va osservato che la Camera e il Senato sono già trattate dal Legislatore costituzionale come un'unica Assemblea in più occasioni: elezione del Presidente della Repubblica (art. 83); giuramento del Presidente della Repubblica (art. 91); messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica per alto tradimento o per attentato alla Costituzione (art. 90); elezione di un terzo dei giudici costituzionali (art. 135); elezione di un terzo dei membri del Consiglio superiore della Magistratura (art. 104); compilazione dell'elenco di cittadini che devono intervenire nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica, quali giudici aggregati della Corte costituzionale (art. 135 Cost.). A parte il caso del giuramento del Presidente della Repubblica, in tutti gli altri il Legislatore costituzionale presuppone evidentemente una ragionevole simmetria tra le geografie politiche formatesi, rispettivamente, nei due rami del Parlamento a seguito di elezioni legislative, tenutesi, al di là di quanto formalmente previsto dalla Costituzione in merito al possibile scioglimento di una sola delle due Assemblee (un residuo, di fatto vanificato dalla legge costituzionale del 1963), nella medesima data. Da ultimo, si potrebbe dire che la nota sentenza della Corte costituzionale n. 35/2017 postuli una rappresentazione unitaria del Parlamento. In quella sentenza, infatti, il giudice costituzionale, a mio avviso, presuppone, pur senza enunciarlo, il valore dell'armonia (o specularità) tra i sistemi elettorali di Camera e Senato, come risulta dalla combinazione di altri principi (o legittimi obiettivi costituzionali) enunciati o ribaditi: governabilità, semplificazione del panorama partitico (es. quando si parla della legittimità di meccanismi che evitino la frammentazione dell'opposizione).

La densità parlamentare italiana appare, dunque, alta a occhio nudo.

Tuttavia, il dato è più chiaro se si prende in considerazione il Parlamento britannico, che, oltre ad essere tra quelli con cui è più agevole il confronto per ragioni sistemiche, è anche il più popoloso, in termini percentuali, dell'Europa. Ora, i parlamentari britannici sono 1442 (650 deputati ai Comuni e 792 Lord), su una popolazione di 66.238,007 abitanti. Il rapporto tra parlamentari e popolazione è, dunque, di uno su 45.934. Il metodo



però non è corretto. La Camera dei Lord non è elettiva e non può dare né revocare la fiducia al Governo. Essa ha sicuramente peso nella vita pubblica britannica. Come si legge negli atti della Commissione Bryce del 1918, la Camera dei Lord ha il compito di rallentare il percorso legislativo in quanto «enable the opinion of the Nation to be adequately expressed» (Sir. E. Jennings, *Parliament*, 2° ediz., Cambridge, Cambridge University Press, 1961). Ma si tratta di una funzione di pura moral suasion, priva di ogni possibilità di determinare crisi politiche. Se, dunque, si prende come riferimento il solo numero dei membri dei Comuni, il rapporto parlamentare/abitanti nel Regno Unito risulta di 1 su 101.904.

Riassumendo: densità parlamentare italiana, 1/63.000; densità parlamentare britannica, 1/101.904.

5. Popolosità del Parlamento e bicameralismo perfetto

Ci si deve interrogare, a questo punto, sulle ragioni della popolosità del Parlamento italiano. La spiegazione va cercata, a mio avviso, nella logica che ha guidato la costruzione del suddetto bicameralismo perfetto. Come accennato, quello italiano, dopo la riforma costituzionale rumena del 2003, è l'unico caso rimasto in Europa di perfetta specularità, quanto a rapporto con l'Esecutivo e dinamiche di composizione, tra le due camere.

La questione è annosa, come si sa, e ha prodotto bibliografie immense. Non intendo, certamente, esaurire in questa sede il dibattito. Richiamando miei passati studi (*La rappresentanza mite. Le seconde Camere e il futuro della democrazia parlamentare*, Troina, Città Aperta, Kore University Press, 2009), mi limito qui a cercare di mostrare brevemente come sia possibile spiegare la popolosità del Parlamento italiano alla luce del processo che ha portato al bicameralismo perfetto.

Originariamente, all'Assemblea costituente si registravano tre posizioni, una decisamente monocameralista, e altre due favorevoli al sistema bicamerale. La prima era diffusa soprattutto a sinistra, dove era forte la difesa della centralità delle assemblee rappresentative elette a suffragio diretto. I sostenitori del bicameralismo, invece, militavano soprattutto tra le fila democristiane e laico-repubblicane. Tra i primi, prevaleva l'orientamento per una Camera alta di tipo "sociale", o neocorporativo, che raccogliesse le rappresentanze delle principali aree di attività, culturale e lavorative, della Nazione. I secondi, invece, sostenevano soprattutto il principio della rappresentanza "regionale", in una chiave neo-federalista. Nell'uno e nell'altro caso, comunque, le Regioni erano viste come l'ambito di determinazione della rappresentanza del Senato. Infine, anche a sinistra venne superata la posizione monocameralista e prevalse l'idea di una Camera alta come istituzione di controllo su quella bassa. In questo modo, ovviamente, si escludeva la parità funzionale tra le due assemblee e il Senato veniva ad avere un peso decisamente minore della Camera nell'economia istituzionale. Viceversa, i democristiani e i laico-repubblicani insistevano proprio sulla parità funzionale. Il bicameralismo perfetto italiano è figlio del laborioso compromesso tra queste posizioni, tutte tese a garantire un'ampia rappresentanza alle varie componenti della società italiana. Le sinistre, così, accettarono la parità funzionale delle due Camere, ottenendo in cambio l'elezione a suffragio universale del Senato. Con l'approvazione di due ordini del giorno, destinati a orientare la legislazione elettorale delle Camere, l'Assemblea aveva indicato per il Senato "il sistema del collegio uninominale" (ordine del giorno Nitti) e per la Camera il sistema proporzionale (ordine del giorno Giolitti), ma la legge elettorale per il Senato (L. 29/1948) aveva, di fatto, carattere proporzionale. Così come, nel 1963, fu eliminata anche la disparità nella durata. Nel testo della Costituzione restano alcuni "reperti" del dibattito che animò i lavori preparatori relativamente al Senato, tra i quali: la "base regionale" dell'elezione (art. 57 Cost.), di cui s'è detto; la rilevanza socio-culturale della rappresentanza Senatoriale (art. 59, comma 2) e l'elettorato attivo e passivo più alto di



quello della Camera, a testimonianza anche di un ipotizzato ruolo di "freno" e di controllo della Camera alta rispetto a quella bassa.

Se fosse prevalsa una delle suddette ipotesi di differenziazione tra le due Camere, oggi sarebbe possibile fare confronti simmetrici tra la Camera bassa italiana e la Camera bassa di un altro Paese o tra la Camera alta italiana e la Camera alta di un altro Paese. L'ipertrofia di parlamentari eletti direttamente dal popolo e altresì membri di un organo costituzionale in grado di provocare crisi politiche si deve al fatto che non fu trovata un'intesa sulla configurazione della Seconda camera. C'era l'esigenza oggettiva di garantire la legittimazione del sistema in un Paese disabituato alla democrazia e attraversato da forti differenze di natura sociale, politica e culturale. Ma l'intesa tra le forze politiche non fu trovata se non sull'ipertrofia di cui sopra. Nella medesima chiave va interpretata, a mio avviso, la prevalenza dei "proporzionalisti" in materia elettorale: il suffragio finalmente "universale" (le donne votavano per la prima volta), l'adozione del sistema proporzionale e la parificazione sostanziale di Camera e Senato rispondono, a ben vedere, a una medesima logica di legittimazione del sistema, attraverso il potenziamento della rappresentanza.

6. Rappresentanza politica e assenza di vincolo di mandato: un'implicazione originaria

Riepiloghiamo in maniera estremamente sintetica la logica "sistemica" del bicameralismo perfetto italiano, così come emersa dalla nostra ricostruzione: l'alto numero di "parlamentari" (nel senso di cui sopra) è il risultato della combinazione tra le reciproche diffidenze delle forze politiche, da un lato, e la comune volontà di "rappresentazione" della complessità sociale del Paese, dall'altro.

Ora, immagino che la rappresentazione della complessità sociale stia a cuore alla maggioranza gialloverde almeno quanto la semplificazione e razionalizzazione del processo legislativo.

Ci si deve chiedere, a questo punto, se la riduzione drastica del numero dei parlamentari sia coerente con la garanzia del principio di rappresentanza, considerando quest'ultimo tanto sotto il profilo teorico generale quanto sotto il profilo particolare, con riferimento al contesto nazionale.

Come dicevo, la questione va letta in termini "sistemici".

In astratto, non sussistono limitazioni alla facoltà del Legislatore di ridurre drasticamente il numero dei parlamentari. Non mi riferisco solo al dato formale relativo alla procedura di cui all'art. 138 Cost. Come è noto, dottrina e giurisprudenza convergono nel ritenere che anche l'attivazione della procedura di revisione aggravata della Costituzione incontri limiti che vanno al di là del testo costituzionale, individuabili nei «principi supremi» (cfr. Corte cost. 238/2014) dell'ordinamento, quali i diritti fondamentali, l'unità e indivisibilità della Repubblica o la stessa forma repubblicana dello Stato. La composizione numerica del Parlamento, come s'è visto, non rientra tra le disposizioni immodificabili dell'ordinamento. Essa, infatti, non incide di per sé sulla garanzia, anch'essa riconducibile ai principi fondamentali, della rappresentanza democratica.

Mantenendoci nell'ottica sistemica di cui sopra, è opportuno chiedersi perché una drastica riduzione del numero dei parlamentari non va ad incidere sulla garanzia della rappresentatività. La risposta deve essere cercata nel principio dell'assenza di vincolo di mandato per i parlamentari. Quella non-incidenza, cioè, non è assoluta. Essa presuppone il fatto che il parlamentare rappresenti la Nazione, non i suoi elettori o il suo territorio o il suo partito o movimento politico.

È mia convinzione, come accennavo, che anche l'assenza di vincolo di mandato sia un principio fondamentale dell'ordinamento.



Ma ammettiamo pure – ammettiamo, senza tuttavia concedere – che l'assenza del vincolo di mandato non rientri tra i principi fondamentali e sia, pertanto, riformabile. Si concederà che il principio della rappresentanza democratica resti, in ogni caso, tra quelli non violabili, in quanto costitutivo del concetto stesso di democrazia repubblicana di cui all'art. 1 Cost. Ebbene, la previsione del vincolo di mandato – prospettata nel disegno legislatore di cui sopra – risulta compatibile con una drastica riduzione del vincolo di mandato solo nel contesto di un ordinamento non fondato sul principio della democrazia rappresentativa.

7. Meno parlamentari? Sì, ma più liberi

Potremmo riassumere quanto sopra dicendo: riduzione drastica del numero dei parlamentari? Sì, a condizione che tali parlamentari siano totalmente liberi e, dunque, nelle condizioni di rappresentare la Nazione, e dunque di dar voce alla crescente complessità sociale dei nostri giorni.

Proverò, qui, a spiegare perché.

Occorre, innanzitutto, rinfrescare la nostra memoria sulle origini della libertà di mandato del parlamentare.

Il principio della libertà mandato s'afferma in Occidente quale elemento costitutivo della "rappresentanza". Il parlamentare non rappresenta (solo) i "suoi" elettori, gli elettori di un territorio. La sua è una rappresentanza politica, quindi aperta all'interpretazione delle dinamiche sociali, non incapsulata in interessi particolaristici, di ceto, di territorio o di etnia.

Nell'Inghilterra del XVI secolo, la nozione di "Parlamento", nel significato attuale di assemblea legislativa che esercita un controllo sull'Esecutivo, si sviluppa all'interno del passaggio dallo scambio corporativo, che presuppone la finalizzazione dell'attività parlamentare a determinati interessi, alla rappresentanza vera e propria, svincolata dal mandato. Un'efficacissima sintesi di questo processo la troviamo nelle parole rivolte da Edmund Burke agli elettori di Bristol, nel novembre del 1774: «Parliament is not a Congress of Ambassadors from different and hostile interests; which interests each must maintain, as an Agent and Advocate, against other Agents and Advocates; but Parliament is a deliberative Assembly of one Nation, with one Interest, that of the whole; where, not local Purposes, not local Prejudices ought to guide, but the general Good, resulting from the general Reason of the whole. You choose a Member indeed; but when you have chosen him, he is not Member of Bristol, but he is a Member of Parliament».

Agli albori, poi, del costituzionalismo euro continentale contemporaneo, alla fine del XVIII secolo, il vincolo di mandato si presenta come un ostacolo alla determinazione del carattere nazionale della rappresentanza parlamentare, laddove tale determinazione si rivela necessaria per la costruzione d'una nozione di interesse pubblico libera dalle dinamiche cetuali e da ogni altra forma di particolarismo sociale. In altre parole, il vincolo di mandato è di ostacolo alla ricerca di soluzioni che rispondano all'interesse generale ed è, dunque, in conflitto con la stessa idea di "Nazione" («I rappresentanti eletti nei dipartimenti non saranno rappresentanti di un dipartimento particolare, ma della nazione intera, e non potrà essere conferito loro alcun mandato», Costituzione francese del 1791, art. 7).

Venendo ai nostri giorni, va rilevato come la comparazione giuspubblicistica confermi il legame inscindibile tra libertà di mandato e carattere politico della rappresentanza.

Anche a tale riguardo, mi limito a due casi particolarmente emblematici (riprendo dal mio articolo su federalismi.it, sopra citato).

Il primo caso è quello della Germania.

xviii legislatura — i commissione — seduta del 20 marzo 2019



Il diritto costituzionale tedesco, come accade in ogni ordinamento di stampo liberal-democratico, prevede il divieto di mandato imperativo per i membri della Camera eletta dal popolo (art. 28 della *Grundgesetz*, GG). Diverso il caso del Bundesrat, il Consiglio federale, i cui membri sono emanazione dei governi dei Länder, di cui eseguono le disposizioni (art. 51 GG). Una nota sentenza della Corte costituzionale tedesca ha, infatti, stabilito che il *Bundesrat* «non è né parte di un "Parlamento federale" unitario né una seconda Camera del Parlamento nel senso tradizionale di un secondo corpo legislativo» (BVerfGE 37, 363, 25 luglio 1974). Tuttavia, sono previsti due circostanze in cui tale vincolo si allenta o, addirittura, si sospende.

La prima è quella della partecipazione dei consiglieri federali alla Gemeinsame Ausschuß o "Commissione comune" (art. 53, GG). I membri del Bundesrat sono chiamati a occupare 1/3 dei posti della Commissione, ma in questa veste, essi «non sono vincolati da direttive» (art. 53° GG). La spiegazione più semplice e immediata di questa eccezione al principio del vincolo di mandato la si può rinvenire nella medesima carta costituzionale. Quella Commissione, tra le altre cose, è chiamata a svolgere un ruolo fondamentale quando il territorio federale sia aggredito o seriamente minacciato di aggressione (Verteidigungsfall, o «stato di difesa», art. 115a GG). Essa, infatti, può decidere che il Bundestag si trovi nell'impossibilità di operare e «prende il posto del Bundestag e del Bundesrat», assumendone «unitariamente i poteri» (art. 115e GG). La seconda circostanza è quello della Vermittlungauschuss, la "Commissione di conciliazione", composta pariteticamente da membri del Bundestag e del Bundesrat, che deve svolgere attività di mediazione nel caso in cui vi sia un veto del Bundesrat nei confronti di leggi deliberate dal Bundestag (art. 77, c.2 GG). Anche in questo caso, «i membri del Bundesrat nominati in detta Commissione non sono vincolati da direttive». Qui la spiegazione della sospensione del vincolo di mandato può essere più complessa, ma a noi pare abbastanza chiara: la mediazione di cui la Commissione si deve occupare, evidentemente, va cercata nel nome dell'interesse dell'intera nazione. In altre parole, i consiglieri federali sono chiamati a partecipare a un sottoprocedimento legislativo volto a superare l'opposizione dello stesso Bundesrat. Evidentemente, nello svolgere questo ruolo essi rappresentano l'interesse nazionale e non delle maggioranze politiche formatesi nei rispettivi territori di provenienza.

In estrema sintesi: il vincolo di mandato per i membri del *Bundesrat* viene meno quando questi esercitano un ruolo "politico".

L'altro esempio riguarda non una democrazia parlamentare, bensì presidenziale, ovvero gli Stati Uniti d'America.

Negli USA non esiste vincolo di mandato per i membri del Congresso. Tuttavia, all'inizio della storia repubblicana, i senatori erano eletti dai Parlamenti dei rispettivi stati di provenienza, il che poteva dare l'idea di un qualche vincolo. Il periodo compreso tra la fine della Guerra civile (1865) e l'entrata in guerra degli Stati Uniti (1917) fu caratterizzato da una veloce "nazionalizzazione" della battaglia politica, il che portò nel 1913 all'elezione popolare diretta anche dei senatori, anche se, in alcuni casi, è restato in capo dell'Esecutivo dello Stato di elezione il potere di nominare un senatore "temporaneo", in attesa di nuova elezione, ove il seggio diventi vacante prima della fine del mandato. Il recall è previsto, invece, in alcuni Stati, per la rimozione o la sostituzione di un *Public official*, ovvero di funzionari o titolari di cariche pubbliche, a livello statale.

I vari tentativi di stabilire un qualche controllo giuridico statale-territoriale sui membri del Congresso di Washington D.C., anche in forme molto blande, sono stati, però, tutti senza successo. È emblematica, in tal senso, la vicenda dell'Arkansas, dove nel 1992, attraverso una modifica costituzionale, si vietò la candidatura al Congresso a chi fosse stato eletto per tre volte alla Camera o per due volte al Senato (Arkansas Constitution, 73 § 3), facendo leva sul X emendamento della Costituzione federale, secondo il quale «i poteri che la costituzione non attribuisce agli Stati Uniti né inibisce agli Stati, sono riservati ai singoli Stati o al popolo». La Corte suprema dichiarò incostituzionale la norma (U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton et al., 514 U.S. 779



[1995]). Secondo l'opinione della Corte, la restrizione imposta dallo Stato dell'Arkansas era contraria al principio fondamentale della democrazia rappresentativa, in base al quale è il popolo a dover scegliere da chi essere governato. Riconoscere a ciascuno Stato la potestà di adottare propri criteri per l'elezione al Congresso sarebbe incoerente con il principio di «una Legislatura nazionale uniforme» che rappresenti «il popolo degli Stati Uniti». E nella sua Dissenting opinion, il giudice Clarence Thomas precisava: «In coerenza con la complessità del sistema federale, una volta scelti dal popolo, i rappresentanti di ciascuno Stato al Congresso, formano un corpo nazionale e sono al di fuori del controllo dei singoli Stati fino alle successive elezioni». In sintesi estrema: il membro del Congresso rappresenta la Nazione («We the People»), non gli elettori dello Stato in cui viene eletto.

Schematizzando: il carattere politico e nazionale della rappresentanza implica l'assenza di vincolo di mandato. Ne consegue che la riduzione del numero dei parlamentari non incide sulla qualità della rappresentanza, a condizione che non venga vulnerato il principio della libertà di mandato del parlamentare.

La spiegazione in termini logici è intuitiva: l'introduzione del vincolo mandato – ovvero, di un qualche legame del parlamentare rispetto alla base che lo ha eletto, mediata o non mediata dal partito, attraverso forme di penalizzazione dei cambi di casacca o attraverso forme di recall – fa sì che la ricostruzione giuridica della rappresentanza poggi sulla vicinanza dell'elettore all'eletto, sulla prossimità, per cui il numero dei parlamentari diventa direttamente proporzionale rispetto al tasso di rappresentatività del sistema. Il vincolo di mandato, infatti, fa sì che il parlamentare non rappresenti (in assoluto e in prima istanza) la Nazione, bensì certi elettori, certi partiti. La sua legittimità poggia sul legame e quindi sulla vicinanza, sulla sua capacità anche di rappresentare determinate istanze, determinate esigenze, determinati stili di vita, fissati in qualche modo in anticipo. Ne consegue che, una volta tolto il divieto di mandato imperativo, il numero dei parlamentari è decisivo perché il Parlamento sia abilitato a dare espressione alle varie componenti etniche, culturali, sociali, economiche del Paese. Il che, ovviamente, tanto più vale quanto più la società si fa complessa.

Viceversa, il numero dei parlamentari non è decisivo se vige la libertà di mandato. Se, infatti, il parlamentare rappresenta la Nazione – cioè è "libero" rispetto ai propri elettori, al proprio territorio e al proprio gruppo politico, ed è, dunque, nelle condizioni, di volta in volta, di interpretare esigenze e istanze diverse, in nome dell'interesse superiore della Nazione – allora, che i parlamentari siano trecento o quattrocento, non fa molta differenza, in termini di democraticità rappresentatività e legittimazione. La stessa ricostruzione giuridica della legittimità dei collegi o delle circoscrizioni elettorali non si impernia sul diritto dei territori ad essere rappresentati, bensì su esigenze di natura tecnico-amministrativa: l'ideale sarebbe votare in un collegio unico nazionale (ipotesi discussa, peraltro, agli albori della Repubblica), ma è troppo complicato, per cui il collegio unico nazionale viene diviso in vari pezzi, seguendo il criterio più pratico e ragionevole, vale a dire quello della contiguità territoriale (è significativa, al riguardo, la vicenda del sistema elettorale della componente togata del Consiglio Superiore della Magistratura: i sostenitori del collegio unico nazionale fanno leva, per l'appunto, sull'esigenza di eleggere rappresentanti svincolati da logiche particolaristiche).

Provo a riepilogare in chiave logico-matematica.

La premessa è la seguente: si vuole restare nell'ambito della democrazia rappresentativa. Ne consegue che l'esistenza del vincolo di mandato fa sì che il numero dei rappresentati sia inversamente proporzionale alla rappresentatività del rappresentante. Ad esempio, se la scelta è tra far eleggere un parlamentare ogni 200.000 abitanti oppure, in alternativa, ogni 50.000 abitanti, è chiaro che, sussistendo il vincolo di mandato, la prima opzione comporta un minore tasso di rappresentatività del parlamentare rispetto alla seconda. Il problema non si pone, ovviamente, nel caso che il parlamentare rappresenti la Nazione (ovviamente esistono limiti dettati dal buonsenso, dalla storia, dalle demo-geografia e dal diritto comparato: un parlamentare ogni



6.000 abitanti può andar bene per un Paese come Malta, non certo per la Germania, dove, infatti, si ha un parlamentare (Bundestag, ovviamente) più o meno ogni 114.000 abitanti.

Insomma, se si vuole restare nell'ambito della democrazia rappresentativa, vincolando in qualche modo i parlamentari agli elettori o ai gruppi politici, bisogna far sì che il numero dei parlamentari sia ragionevolmente alto.

8. Una proposta riformatrice contraddittoria

Rinvengo, dunque, una contraddizione nella proposta di riforma complessiva avanzata dalla maggioranza gialloverde.

Il punto programmatico relativo al superamento del vincolo di mandato sembrerebbe rispondere a un'esigenza di favorire il rapporto del cittadino con il Parlamento, al fine di rafforzare il valore della rappresentanza. Ma poi si propone di tagliare il numero dei rappresentanti, in questo modo compromettendo, in una società sempre più complessa – come quella italiana in generale e come quella italiana dei nostri giorni, in particolare – la possibilità di dare rappresentanza adeguata alla popolazione.

Nel disegno di legge si danno adeguate garanzie alle minoranze linguistiche. Ciò è un bene. Non ci sono, però, solo le minoranze linguistiche. Oggi le società occidentali – e questo vale a maggior ragione per l'Italia, da sempre caratterizzata da un'infinità di "venature" di natura socio-econimica e di nuances culturali e oggi attraversata da processi di "frammentazione" (v. Rapporto Censis, 2018) – è composta da "minoranza". Con apparente ossimoro, potrebbe dirsi che oggi le "minoranze" sono la "maggioranza".

Da un lato, dunque, sembra che si prenda atto della cosiddetta crisi del modello "vestfaliano" di organizzazione degli spazi pubblici, in forza del quale politica e società comunicano in maniera speculare, sulla base della simmetria tra l'individuo e lo Stato: oggi quel modello è da molti considerato in crisi (personalmente ho delle riserve al riguardo, ma non è questo il luogo per darne conto), perché i processi di globalizzazione e deterritorializzazione fanno sì che si possa essere – a più livelli – parte di più comunità, sottoposte a più ordinamenti giuridici territoriali (si pensi, tanto per fare un esempio, al dibattito sull'applicazione giuridica del concetto filosofico di "cittadinanza" nell'ambito delle politiche sull'immigrazione). La stessa neutralizzazione delle differenze, «operata dallo Stato moderno attraverso il paradigma individualistico del "cittadino"» (A. Barbera, La rappresentanza politica: un mito in declino?, in Quaderni Costituzionali, 2008, pp.853-888), sembra diventare sempre meno popolare fra i "cittadini" dell'Occidente. Si ponga mente, in via esemplificativa, a quanto accade, da qualche tempo a questa parte, nell'ambito della rappresentanza politica: l'appartenenza a una determinata "comunità" di carattere religioso, culturale o "di genere" è, sempre più spesso, fatta valere come elemento costitutivo della giustiziabilità dei diritti piuttosto che come questione attinente alla sfera privata.

Dall'altro lato, ci si propone di tagliare drasticamente il numero dei rappresentanti del popolo, per semplificare e razionalizzare il processo legislativo, il che presuppone l'adesione incondizionata al modello statual-individualistico di cui sopra e la cui crisi, al tempo stesso, si denuncia.

Ritengo, dunque, mio dovere segnalare al signor Presidente e agli onorevoli membri della Commissione l'opportunità di una riflessione su questa contraddizione.

ALLEGATO 2



COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

PRIME OSSERVAZIONI alla PDL COST. A.C. n. 1585 e alla PDL A.C. n. 1616

di Silvio Troilo

(Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico – Università di Bergamo)

1) La rideterminazione del numero dei parlamentari di cui alla pdl cost. n. 1585

La determinazione del numero dei membri delle Camere rappresenta un'operazione delicata, dovendo contemperare le differenti esigenze di *snellezza ed efficienza degli organi* e di capacità degli stessi di *rappresentare* adeguatamente il *pluralismo politico e territoriale* esistente nel Paese. Tanto che può dirsi che, in senso lato, essa influisce sul funzionamento della forma di governo.

Come mostrano i dati riportati nel dossier dei Servizi Studi "Riduzione del numero dei parlamentari" del 27 febbraio 2019, l'Italia è lo Stato dell'Unione europea con il numero più elevato di parlamentari eletti direttamente dal popolo (945) ed è al secondo posto, dopo il Regno Unito (dotato, però, di una Camera alta di nomina regia, su proposta del Primo ministro), quanto ad entità complessiva dei membri delle Camere.

Anche se la maggior parte dei Paesi dell'Unione europea ha un numero di deputati per 100.000 abitanti ben superiore a quello italiano, a causa della minore popolazione (spesso non superiore a qualche milione di persone), il confronto, assai più opportuno e calzante, con gli Stati più popolosi dell'Unione mostra come il nostro Paese sia al vertice di tale rapporto (insieme al Regno Unito).

Appare, quindi, del tutto ragionevole ed opportuna la scelta, operata nella pdl cost. n. 1585, di diminuire il numero dei parlamentari in modo significativo e *proporzionalmente analogo fra le due Camere* (diversamente dalla riforma c.d. "Renzi-Boschi", dove peraltro si introduceva un bicameralismo differenziato).

L'entità della riduzione, pari al 36,5%, distaccherebbe l'Italia dalla media degli altri maggiori Paesi dell'UE, caratterizzandola per un numero di deputati per 100.000 abitanti pari a 0,7 (contro 0,9 di Germania, Francia e Paesi Bassi, 1,0 del Regno Unito e 0,8 della Spagna), ma, almeno rispetto alla Francia, tale gap potrebbe annullarsi, essendo in corso la discussione di una legge organica recante, tra le sue previsioni, anche la riduzione del 30% dell'entità dei parlamentari (da 577 a 404 deputati e da 348 a 244 senatori).

Occorre, comunque, *valutare* con attenzione *quanti deputati e senatori appaiano necessari*, da un lato, per garantire *piena rappresentatività ideologica e territoriale* alle due Camere e, dall'altro, per evitare contraccolpi sull'*organizzazione interna e* la *funzionalità* di organi così importanti.

Per quanto riguarda la <u>Camera dei deputati</u>, la scelta operata dalla pdl cost. n. 1585 – teoricamente opinabile da parte di chi voglia mantenere per essa la più elevata capacità di rappresentare le istanze anche dei gruppi politici più piccoli e dei territori più delimitati – non sembra produrre in sé particolari distorsioni.

Qualche effetto deriva dal combinato disposto della riduzione del numero dei deputati e del mantenimento dell'attuale sistema elettorale (il c.d. "Rosatellum bis"): si avrebbe un notevole incremento delle dimensioni dei collegi uninominali previsti da tale sistema (su cui si vedano le più analitiche osservazioni al punto 3 e segg.), mentre nelle diverse circoscrizioni elettorali interne la diminuzione dei seggi complessivamente assegnati (da ripartire poi tra collegi uninominali e collegi plurinominali) sarebbe equilibrata, con soltanto piccoli scostamenti dalla media per Lombardia 3, Lazio 2 e Sicilia 1.

Anche il nuovo numero dei deputati eletti nella *Circoscrizione Estero* consentirebbe comunque di rappresentare in modo non troppo disproporzionale gli italiani residenti in tutte le principali aree geografiche del mondo.

Pure la *funzionalità interna della Camera non dovrebbe essere compromessa*: le 14 Commissioni permanenti, le 12 Commissioni bicamerali e di inchiesta e la Commissione speciale attualmente esistenti, le 3 Giunte più il Comitato per la legislazione – senza considerare l'Ufficio di Presidenza, la Conferenza dei capigruppo, ecc. ecc. – richiedono certo un impegno significativo ai deputati, rendendo onerosa la partecipazione a più di 2 di esse, ma, riducendo il numero dei componenti odierni di molte di loro (in media 45 per le Commissioni permanenti, da 16 a 32 per le Giunte, e così via), si dovrebbe riuscire a garantire tanto la rappresentatività dei gruppi parlamentari e dei territori, quanto l'efficienza dei lavori.

2) La rideterminazione del numero dei senatori

Qualche *dubbio* in più sorge riguardo alle conseguenze *sul Senato della Repubblica* dell'approvazione delle due proposte di legge AC 1585 e 1616: non tanto per la nuova entità complessiva dei componenti della Camera alta, pari a 200 (più i senatori a vita e quelli di diritto) – che dovrebbe consentire comunque la piena funzionalità dell'organo, pur con qualche fatica in più rispetto alla Camera bassa – quanto per gli *effetti indotti sulla rappresentatività dei singoli territori*, nonostante la garanzia del numero minimo di senatori, comunque ridotto a 3 (2 per il Molise, 1 per la Valle d'Aosta).

La diminuzione del numero dei senatori non sarebbe, infatti, identica in percentuale in tutte le circoscrizioni regionali, ma sarebbe superiore del 60% in Basilicata e in Umbria e maggiore del 10-15% in Abruzzo, Calabria e Friuli. Viceversa sarebbe assai inferiore in Trentino-Alto Adige (dove si avrebbe una diminuzione del 14,3% rispetto ad una media del 35%) e non si produrrebbe in Molise (salvo che nella pdl cost. n. 1172) e in Valle d'Aosta.

In Trentino-Alto Adige, poi, la *soglia minima di senatori* verrebbe garantita *a ciascuna Provincia autonoma*, producendo una complessiva rappresentanza del territorio regionale superiore a quella di ben sette Regioni (non considerando Molise e Valle d'Aosta): ad esempio, le Marche e la Liguria, con circa 1.500.000 di abitanti avrebbero 5 seggi contro i 6 del Trentino-Alto Adige (3 per la Provincia di Trento e 3 per la Provincia di Bolzano).

Anche la riduzione a 4 dei senatori eletti nella <u>Circoscrizione Estero</u> produrrebbe o la necessità di accorpare le due ripartizioni meno popolose, creandone una gigantesca (America settentrionale e centrale + Africa, Asia, Oceania e Antartide) oppure una disproporzione ancor maggiore di quella attuale tra il numero dei cittadini italiani residenti nelle attuali ripartizioni e l'entità dei senatori eletti in esse (oggi sono 2

senatori per circa 2.700.000 cittadini in Europa, 2 per circa 1.600.000 in America meridionale, 1 per circa 450.000 in America settentrionale e centrale, 1 per circa 300.000 in Africa, Asia, Oceania e Antartide).

Ma gli effetti più distorsivi deriverebbero dall'applicazione al Senato del sistema elettorale di cui al "Rosatellum bis", adattato dalla pdl n. 1616.

In particolare, le <u>dimensioni dei collegi uninominali</u> si accrescerebbero notevolmente, e in modo *non uniforme*, rendendo impossibile in molti casi quel collegamento tra elettori ed eletti che costituisce la peculiarità e il pregio di quei collegi (*collegamento* già oggi reso *evanescente dal voto congiunto* per i collegi uninominali e plurinominali).

Su tale profilo si rinvia a quanto illustrato nel successivo punto 5.

3) Efficacia della pdl n. 1616 ai fini (circoscritti) dell'applicabilità del "Rosatellum bis" in caso di variazione del numero dei parlamentari

La pdl n. 1616 rappresenta un ingegnoso ed efficace strumento per mantenere *inalterato*, rispetto a quanto disposto dalla legge n. 165/2017, *il rapporto numerico* fra i parlamentari eletti nei collegi uninominali e quelli eletti nei collegi plurinominali, senza dover indicare alcuna cifra fissa, ma soltanto una frazione del totale: tre ottavi eletti nei collegi uninominali e, conseguentemente, cinque ottavi in quelli plurinominali.

In tal modo, se il numero dei deputati e dei senatori rimarrà quello attuale, non si produrrà alcuna variazione rispetto ad oggi e non vi sarà la necessità di modificare la determinazione e l'individuazione dei collegi uninominali e di quelli plurinominali effettuate dal d.lgs. n. 189/2017 e dai d.p.r. 28 dicembre 2017.

Se il numero dei parlamentari fosse variato, ad esempio con l'approvazione e l'entrata in vigore della pdl cost. n. 1585, rimarrebbe fermo quel rapporto (di 3/8 contro 5/8) e, senza necessità di un nuovo intervento delle Camere, si potrebbe procedere immediatamente alla rideterminazione e alla nuova individuazione dei collegi uninominali e di quelli plurinominali ad opera del Governo, su proposta di una Commissione permanente di esperti (la cui composizione è aggiornata ogni tre anni), in base alla delega concessa dalla medesima pdl n. 1616.

Pertanto, nell'arco di 60 giorni dall'entrata in vigore di una legge costituzionale che modificasse il numero dei parlamentari, tornerebbe pienamente operativa l'attuale normativa elettorale e si potrebbe procedere allo scioglimento delle Camere.

Pare, infatti, ipotesi di scuola quella di una volontaria inazione da parte del Governo, chiamato a recepire, eventualmente con modificazioni, lo schema proposto dalla Commissione di esperti prevista dall'art. 3, commi 3, 4 e 5 della legge n. 165/2017 (richiamati dalla pdl n. 1616).

E, quand'anche tale ipotesi estrema dovesse verificarsi, le Camere avrebbero la possibilità di approvare una *legge ordinaria che recepisca lo schema proposto dalla Commissione*, superando l'ipotetico ostruzionismo del Governo.

D'altra parte, per evitare ogni rischio di questo tipo, la pdl cost. n. 1585 prevede che la riduzione del numero dei parlamentari decorra dalla data del primo scioglimento o cessazione delle Camere successivi all'entrata in vigore della riforma costituzionale, e comunque non prima di 60 giorni dall'entrata in vigore della riforma stessa.

Meno implausibile potrebbe risultare l'eventualità che una legge costituzionale di variazione del numero dei parlamentari entri in vigore oltre i 24 mesi di durata della

delega per la rideterminazione dei collegi concessi dalla pdl n. 1616. Anche in questo caso le Camere potrebbero rapidamente *rinnovare la delega*, senza necessità di riesaminare il merito delle scelte precedentemente operate in materia elettorale.

4) Opportunità di un intervento più ampio per rimuovere le criticità del "Rosatellum bis"

Il fatto che l'approvazione della pdl n. 1616 consenta di applicare subito – previa rideterminazione dei collegi elettorali – il c.d. "Rosatellum bis" in caso di variazione del numero dei parlamentari non esclude l'opportunità di una revisione più ampia dell'odierno sistema elettorale.

Come è noto, sono diverse le *criticità* di tale sistema – dalla possibilità di *pluricandidature* al *voto congiunto* per i collegi uninominali e plurinominali – alcune delle quali potrebbero anche condurre a dichiarazioni di incostituzionalità da parte della Corte costituzionale. Mi riferisco, in particolare, allo "*slittamento*" dei seggi da una lista all'altra della stessa coalizione e quella da un collegio plurinominale ad un altro (previsto per garantire una distribuzione dei seggi nei collegi conforme al riparto nazionale dei voti), che rende praticamente impossibile per l'elettore conoscere i candidati (degli altri collegi) che concorrerebbe ad eleggere e prevedere gli effetti del suo voto, come richiesto dalla Corte costituzionale. Ma anche all'*assenza*, se non del voto disgiunto, almeno *dello scorporo* dei voti espressi per i candidati eletti nei collegi uninominali da quelli utilizzati per l'elezione dei candidati nei collegi plurinominali, che fa "pesare" maggiormente il voto di alcuni elettori rispetto ad altri.

5) Problematicità derivanti dall'applicazione del "Rosatellum bis" ad un più ridotto numero dei parlamentari

Al di là di tali profili – che la pdl n. 1616 non affronta, volendo porsi come soluzione neutrale volta unicamente a consentire l'applicazione del "Rosatellum bis" anche in caso variazione del numero dei parlamentari – occorre rilevare che una tale variazione, ove consistesse in una significativa riduzione (come previsto nei ddl cost. A.S. n. 214, n. 515 e n. 805) comporterebbe anche conseguenze problematiche se combinata con le regole della legge n. 165, come modificata dalla pdl n. 1616.

In primo luogo, le <u>dimensioni dei collegi uninominali</u> si accrescerebbero notevolmente, e in modo *non uniforme*, rendendo impossibile in molti casi quel collegamento tra elettori ed eletti che costituisce la peculiarità e il pregio di quei collegi (*collegamento* già oggi reso piuttosto *evanescente dal voto congiunto* per i collegi uninominali e plurinominali).

Ciò avverrebbe in modo *eclatante al Senato*, a causa del più ridotto numero di componenti e della previsione di circoscrizioni coincidenti con i territori regionali: come ben evidenzia i dossier dei Servizi Studi del 19 novembre 2018 ("Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari. Note sull'A.S. n. 881", a pag. 16) e del 27 febbraio 2019 (Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari", a pag. 16), avremmo collegi con oltre 1.200.000 abitanti in Friuli-Venezia Giulia, oltre 900.000 in Calabria, Toscana e Lazio, oltre 800.000 in altre nove Regioni, per poi scendere attorno a 600.000 abitanti in Abruzzo e Basilicata e addirittura a 250.000-300.000 in Trentino-Alto Adige e in Molise (tralasciando il caso particolare della Valle d'Aosta). Disproporzioni meno eclatanti, ma non irrilevanti, si

avrebbero anche *alla Camera*, dove si andrebbe dai 380.000 abitanti in media dei collegi uninominali delle circoscrizioni Lazio 2, Marche e Veneto 1 ai quasi 450.000 di quelli di Sicilia 2, Umbria e Piemonte 1, ed ai quasi 600.000 di quello della Basilicata (v. i citati dossier dei Servizi Studi).

Nelle Regioni per cui la legge n. 165/2017 stabilisce norme particolari, il Senato ha introdotto alcuni correttivi, per cui la pdl n. 1616 prevede che in *Alto Adige*, dove attualmente vi sono tre *collegi uninominali*, sia alla Camera che al Senato – di cui uno a maggioranza linguistica italiana –, continuerebbero ad essercene tre, evitando che in tutti loro la popolazione appartenga in maggioranza al gruppo linguistico tedesco.

Invece, in *Valle d'Aosta* rimarrebbe eclatante, come nel ddl AS n. 881, la disproporzione, già oggi evidente, fra la popolazione del locale collegio senatoriale e quella degli analoghi collegi delle altre Regioni (che avrebbero un numero di abitanti doppio in Trentino-Alto Adige, quintuplo in Abruzzo, all'incirca settuplo nella maggior parte delle Regioni e decuplo in Friuli-Venezia Giulia). *Alla Camera*, poi, il collegio della Valle d'Aosta rimarrebbe *presente* solo *grazie ai resti*, soggetto al rischio di accorpamento con un collegio piemontese a seguito di una eventuale diminuzione della popolazione.

In *Molise* si avrebbe un collegio uninominale per il Senato ed uno per la Camera, con una notevole disproporzione di popolazione rispetto a qualsiasi altra circoscrizione elettorale presente in Regioni ordinarie: al Senato il collegio molisano avrebbe poco meno della metà degli abitanti di quello della Basilicata ed un terzo di quelli della Calabria.

Quanto al *Friuli-Venezia Giulia*, che al Senato avrebbe diritto a 5 seggi, dei quali uno solo assegnato in un collegio uninominale, diverrebbe impossibile adempiere al dettato della legge n. 165 (pur richiamato dalla pdl n. 1616) che richiede che *uno dei collegi uninominali* sia costituito in modo da favorire l'accesso alla rappresentanza dei candidati che siano espressione della minoranza linguistica slovena.

6) Possibili rimedi alle problematicità sopra segnalate

Considerata *l'opportunità di procedere comunque alla riduzione del numero dei parlamentari*, per ovviare almeno in parte alle problematicità sopra segnalate si potrebbe intervenire in diversi modi.

- A) Volendo mantenere l'impianto del "Rosatellum bis":
- a) si potrebbero <u>modificare le dimensioni delle circoscrizioni</u>, così da aumentare il numero dei collegi uninominali (e plurinominali) ricompresi in esse: per la Camera ciò si potrebbe fare con legge ordinaria (che modifichi la tabella A allegata al d.p.r. 361 del 1957), mentre per il Senato occorrerebbe prevedere nella legge costituzionale che riduca il numero dei parlamentari l'accorpamento, ai fini dell'elezione dei senatori, delle Regioni più piccole a quelle limitrofe (oppure occorrerebbe specificare che la "base regionale" ai fini di tale elezione non impedisce di costituire circoscrizioni anche più ampie di una singola Regione);
- **b**) in alternativa, si potrebbe <u>modificare il citato rapporto di 3/8 a 5/8</u>, aumentando la percentuale di *seggi* assegnati in collegi uninominali alla metà o, meglio, ai 5/8 del totale;
- -> *in entrambi i casi* sarebbe auspicabile <u>anche</u> l'introduzione del <u>voto disgiunto</u> per i due tipi di collegi, così da consentire un effettivo collegamento tra elettori ed eletti nei collegi uninominali.

- **B**) In un'ottica di *ripensamento complessivo del sistema elettorale*, si potrebbe abbandonare il "Rosatellum bis" e adottare un diverso meccanismo:
- a) ad esempio *quello vigente per il Senato dal 1948 al 1993*, che combinava la presenza di collegi uninominali con un sistema quasi sempre proporzionale (poiché l'elezione nei collegi avveniva soltanto ottenendo il 65% dei voti validi, altrimenti i voti dei candidati non eletti, presentatisi sotto lo stesso simbolo, venivano sommati in gruppi regionali ed i seggi non assegnati nei collegi venivano ripartiti fra i gruppi con il metodo proporzionale d'Hondt);
- **b**) oppure il *sistema spagnolo*, che assegna tutti i seggi, con il metodo d'Hondt, in piccoli collegi plurinominali sulla base dei voti ricevuti dalle liste nei collegi stessi (e non, come nel "Rosatellum bis", sulla base del riparto nazionale dei voti);
- c) o, ancora, un meccanismo che ripartisca i seggi su base proporzionale e assegni un *premio di maggioranza fisso* (a puro titolo d'esempio, 40-50 seggi su 400 alla Camera e 20-25 su 200 al Senato) alla lista che ottenga più voti, purché superiori ad una soglia minima.
- C) Quanto alla *revisione costituzionale* recata dalla pdl cost. n. 1585, si segnala come sia utile il chiarimento apportato al secondo comma dell'art. 59 della Costituzione, per cui "Il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque".

Parrebbe utile cogliere l'occasione dell'esame della suddetta pdl cost. per *intervenire* anche su un altro circoscritto aspetto della disciplina costituzionale, ormai anacronistico e privo di razionale giustificazione: la diversa età per l'elettorato attivo nelle due Camere (la maggiore età – oggi 18 anni – per la Camera e 25 anni per il Senato).

Se il diverso elettorato passivo, pure previsto per le due Camere, può ancora trovare – volendo – una giustificazione nella maggiore maturità ed esperienza dei quarantenni, non si riscontra più alcuna motivazione nell'esclusione di sette classi d'età dal diritto di voto per il Senato, anche perché, sempre più spesso, gli infraventicinquenni e gli ultraventicinquenni si trovano in analoghe condizioni di vita, ancora impegnati negli studi o nella formazione postuniversitaria ovvero nella ricerca di un lavoro.

7) Principi e criteri della delega al Governo per la rideterminazione dei collegi

Come già evidenziato, la pdl n. 1616 reca una delega al Governo, assistito da una Commissione di esperti, per la rideterminazione dei collegi uninominali e plurinominali qualora, entro 24 mesi, intervenga una revisione costituzionale che modifichi il numero dei parlamentari.

Per i principi e i criteri direttivi di tale delega si fa espresso rinvio all'art. 3, comma 1, lett. b, c, d, e, nonché all'art. 3, comma 2, lett. b, c, d, e della legge n. 165/2017. Parrebbe tuttavia opportuno *ripensare alcuni di tali criteri*:

- ove si mantenga immutato l'impianto del "Rosatellum bis", il *numero minimo di seggi assegnati ai collegi plurinominali* (2 al Senato e 3 alla Camera) andrebbe *innalzato* perché oggi favorisce il criticabile fenomeno dello "slittamento" dei seggi da un collegio all'altro (per garantire una distribuzione dei seggi nei collegi conforme al riparto nazionale dei voti) (criterio di cui alla lett. b);
- in ogni caso, la possibilità di *scostamento fino al 20% dalla media della popolazione* per *i singoli collegi* della circoscrizione pare *eccessivo* e disproporzionale (criterio di cui alla lett. c).







18STC0054121