

COMMISSIONE I
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO E INTERNI

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

5.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 28 MARZO 2019

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIUSEPPE BRESCIA**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Audizione del professor Daniele Porena, Professore di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Perugia, e del dottor Gabriele Natalizia, Ricercatore di scienza politica presso l'Università di Roma « La Sapienza »:	
Brescia Giuseppe, <i>Presidente</i>	3	Brescia Giuseppe, <i>Presidente</i>	3, 7, 9, 10, 12
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 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 »		Ceccanti Stefano (PD)	9
		Magi Riccardo (Misto-+E-CD)	9
		Natalizia Gabriele, <i>Ricercatore di scienza politica presso l'Università di Roma « La Sapienza »</i>	7, 11
		Porena Daniele, <i>Professore di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Perugia</i>	3, 10
		Prisco Emanuele (FdI)	10

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.
Ungaro Massimo (PD)	10	Magi Riccardo (Misto+E-CD)	14
Audizione della professoressa Anna Maria Poggi, Professoressa di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Torino:		<i>ALLEGATI:</i>	
Brescia Giuseppe, <i>Presidente</i>	12, 14, 15	<i>Allegato 1:</i> Memoria presentata dal professor Daniele Porena	16
Poggi Anna Maria, <i>Professoressa di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Torino</i>	12, 14	<i>Allegato 2:</i> Memoria presentata dal dottor Gabriele Natalizia	32

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIUSEPPE BRESCIA

La seduta comincia alle 13.35.

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 Daniele Porena, Professore di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Perugia, e del dottor Gabriele Natalizia, Ricercatore di scienza politica presso l'Università di Roma « La Sapienza ».

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 Daniele Porena, Professore di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Perugia, e del dottor Gabriele Natalizia, Ricercatore di scienza politica presso l'Università di Roma La Sapienza.

Ringrazio il professor Porena e il dottor Natalizia per aver accolto l'invito della Commissione e chiedo loro di contenere l'intervento in circa dieci minuti, in modo da consentire ai commissari di porre eventuali domande.

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

DANIELE PORENA, *Professore di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Perugia*. La ringrazio, presidente, e ringrazio tutta la Commissione per l'invito che mi è stato rivolto a partecipare all'audizione di quest'oggi.

La proposta di legge costituzionale C. 1585 reca modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari, mentre la proposta di legge C. 1616 introduce disposizioni per assicurare l'applicabilità della legislazione elettorale indipendentemente dal numero dei parlamentari. Io mi dedicherò prevalentemente alla proposta di legge costituzionale, riservando solo alcuni cenni alla proposta di legge C. 1616 e soltanto nei limiti in cui in concreto il tempo me lo consenta.

Sul piano strettamente testuale non mi sembra in effetti possibile muovere rilievi di ordine critico alla proposta di legge costituzionale. Infatti, c'è un contenuto molto asciutto e puntuale dei quattro articoli che la compongono, tale per cui mi pare difficile svolgere delle osservazioni di tecnica normativa. Sicché, ogni riflessione, in realtà, non può che essere rivolta per lo più alla *ratio* che sarebbe alla base della previsione di un numero più o meno ampio di rappresentanti nell'ambito delle assemblee legislative, nel quadro di un disegno costituzionale.

Chiarisco il mio pensiero su questo punto da subito. Io non credo che sul piano dei rapporti tra le istituzioni politiche la questione del numero dei rappresentanti possa essere derubricata a fattore meramente neutro o comunque irrilevante. Infatti, a mio parere, in generale una composizione numericamente ampia delle assemblee legi-

slative tende a favorire un rapporto più diretto e più efficace tra il rappresentante e il rappresentato. In altri termini, quanto più ridotto è il numero dei rappresentanti parlamentari, tanto meno diretto e continuativo finisce per essere il rapporto tra questi ultimi e gli elettori.

Credo, però, che l'ipotesi di una riduzione del numero dei parlamentari imponga anche ulteriori considerazioni. In particolare, la proposta di cui si discute sembra sia idonea a produrre effetti significativi, non soltanto nella fase di esercizio del mandato parlamentare, ma anche nella delicata fase che precede l'esercizio del mandato parlamentare, ovverosia la fase elettorale.

È del tutto evidente che, indipendentemente dal sistema elettorale utilizzato, la riduzione del numero dei seggi è destinata a riverberarsi sull'estensione dei collegi e delle circoscrizioni elettorali, fino a includere un numero di elettori pari al nuovo rapporto tra rappresentanti e popolazione. Infatti, in base alle proiezioni che sono già disponibili, i nuovi collegi uninominali della Camera arriverebbero a comprendere in media 400.000 cittadini a fronte dei 250.000 attuali, mentre per l'elezione del Senato si passerebbe dalla popolazione media di 500.000 cittadini fino a oltre 800.000 cittadini. Addirittura, in casi non isolati, si arriverebbe a oltre 1,2 milioni di cittadini.

A me sembra che questa constatazione sia foriera di due possibili conseguenze. La prima ipotesi è che questa circostanza produca effetti non trascurabili sia sul piano dei meccanismi di comunicazione impiegati dai candidati nel corso delle rispettive campagne elettorali sia sul piano del necessario approvvigionamento, da parte dei candidati medesimi, delle risorse economiche sufficienti a far fronte alla necessità di impiegare strumenti di comunicazione massiva resi indispensabili dalle circostanze.

Nell'ipotesi prospettata mi sembra possa scorgersi il rischio di assistere all'irruzione nella fase elettorale, con forme ancora più pervasive, penetranti e condizionanti di quelle già note, di gruppi, corporazioni e centri di interesse economico capaci in qualche modo di selezionare il candidato e

di favorire un candidato piuttosto che un altro.

La seconda ipotesi sul piano delle verosimili conseguenze è in parte alternativa alla prima. In questo secondo caso la tendenza delle campagne elettorali potrebbe essere quella di favorire fenomeni di sradicamento del candidato dalla circoscrizione elettorale, assecondando in altri termini le esigenze di un voto sempre più di opinione, che, come tale e come è noto, tende a essere più distante dalle istanze rappresentate dai territori e più marcatamente condizionato dalle scelte operate dai vertici di ciascuna formazione politica.

In questa seconda ipotesi la riduzione del numero dei parlamentari finirebbe, quindi, per determinare conseguenze rilevanti anche sul piano della stessa organizzazione dei partiti. In particolare, l'impressione che ne traggo è che ne possa uscire favorito un fenomeno di ulteriore verticalizzazione del sistema politico o, in altre parole, un rafforzamento delle *leadership* politiche, a scapito della stessa identificabilità da parte dell'elettore di quel rappresentante che egli ha contribuito a eleggere.

In entrambe le ipotesi prospettate la compressione della rappresentanza parlamentare rischierebbe di semplificare eccessivamente, a mio parere, i meccanismi del confronto, dell'elaborazione e della successiva comunicazione della proposta politica, fino a comprimerne e impoverirne oltre misura i contenuti.

A quanto osservato aggiungo un ulteriore rilievo. La riduzione della rappresentanza, in modo tendenzialmente indipendente dalla formula elettorale utilizzata, comporterebbe verosimili forme di compressione in danno delle formazioni politiche minori. Si introdurrebbe, di fatto, una soglia di sbarramento implicita per alcuni aspetti, ipoteticamente fino alla perdita della stessa rappresentanza parlamentare per le formazioni politiche minori.

Io credo che questa sia una circostanza meritevole di approfondimento. Come tutti sappiamo, la nostra Carta costituzionale non opera alcuna preferenza in favore di questa o quella legge elettorale. Tuttavia, la rappresentatività dell'assemblea parlamen-

tare è un principio coesistente al sistema; per alcuni aspetti è implicito, cioè è una logica preconditione di funzionamento del sistema stesso, e, per altri aspetti, addirittura espresso, se si considera quanto disposto dall'articolo 49 della Costituzione, ai sensi del quale tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico alla determinazione della politica nazionale.

Un'eccessiva riduzione dell'ampiezza delle assemblee rappresentative, con l'impossibilità evidente di dotare di tutela costituzionale qualsiasi tipo di minoranza, rischia di manifestarsi in danno di un pur essenziale diritto di tribuna, che nella tradizione parlamentare preserva quantomeno l'emersione di interessi meritevoli di apprezzamento e di valutazione, che, viceversa, rischiano di rimanere esclusi dal processo normogenetico.

Alcuni dei rischi ai quali ho fatto cenno, con necessaria brevità, potrebbero essere corretti tramite adeguati interventi di bilanciamento e riposizionamento di istituti, attribuzioni e rapporti all'interno della complessiva architettura costituzionale.

Non è un caso, a questo proposito, che le varie proposte di riduzione del numero dei parlamentari che si sono susseguite nel corso del tempo fossero per lo più contestualizzate nell'ambito di ipotesi di intervento tendenti a incidere, tra l'altro, sul sistema del bicameralismo paritario, sull'elezione del Presidente della Repubblica, oppure, in termini organici, sul rapporto tra Stato e regioni.

Difatti, è nell'ottica di più ampi disegni di riforma istituzionale che la riduzione del numero dei parlamentari sembra trovare una collocazione più convincente, ma non come punto di partenza, come perno o come cardine del sistema, ma, semmai, come un adeguato corredo di complemento. Isolatamente considerata, mi sembra che, invece, questa riduzione possa non essere così utile.

Tra le altre cose, gli intendimenti dichiarati alla base di questa proposta di legge costituzionale, e non solo di questa, muovevano dalla ragionevole e, per quanto mi riguarda, condivisa opportunità di una por-

tata puntuale delle revisioni da apportare alla Carta. Limitati interventi consentono al cittadino, laddove chiamato al *referendum* costituzionale, di esprimere il proprio voto senza quelle forme di compressione che inevitabilmente deriverebbero dall'inclusione in uno stesso quesito di un'eccessiva pluralità di norme.

Mi sembra, però, che questa proposta abbia perso di vista la necessità che un intervento di questo genere richiede di essere preceduto perlomeno da una revisione, anch'essa da lungo tempo attesa, quantomeno del sistema del bicameralismo paritario.

In altri termini, la mera riduzione dei parlamentari, operata a prescindere da una più diffusa revisione dei meccanismi di produzione legislativa o a prescindere quantomeno da una paleata strategia di più ampia revisione costituzionale, ancorché opportunamente distribuita e graduata per importanza lungo più occasioni di intervento, rischia di produrre conseguenze che di per sé ritengo non siano del tutto appaganti.

Un'altra questione che è stata un po' oggetto del dibattito, e che forse è una delle ragioni che hanno introdotto il dibattito stesso, è quella dei risparmi di spesa. Mi sembra di capire che i risparmi di spesa che deriverebbero dall'approvazione della riforma di cui si discute siano ipotizzabili nell'ordine degli 80-100 milioni di euro l'anno, che è una cifra ragguardevole, ma che va messa a confronto con un bilancio dello Stato che, per voci di spesa, registra ogni anno oltre 600.000 milioni di euro. Mi fermo qui. Semplicemente valuterà il Parlamento se questi risparmi di spesa possano considerarsi apprezzabili rispetto alle implicazioni istituzionali che possono derivare.

Comunque, credo giovi constatare che i risparmi di spesa che ne deriverebbero, pur con qualche approssimazione, dovuta anche al fatto che non sono un economista né un matematico, mi sembra si aggirino in concreto intorno allo 0,01 per cento.

Quanto poi alla questione, in astratto considerata, relativa alla definizione del numero dei parlamentari, il criterio che mi

sembra più persuasivo è quello rappresentato dal rapporto tra rappresentanti e popolazione rappresentata. A questo proposito, l'unico elemento al quale poter attingere credo sia l'esperienza comparatistica, che nel quadro di sistemi istituzionali ormai largamente collaudati consente di reperire indicazioni utili a ogni opportuna valutazione.

Sotto questo profilo, riterrei di sottolineare che l'attuale ampiezza delle Camere di cui si compone il Parlamento italiano appare tutt'altro che sovrabbondante rispetto a quella prevista negli altri Stati membri dell'Unione europea.

Noi abbiamo adesso per la Camera dei deputati un rapporto di un deputato ogni 96.000 cittadini. In base a questo rapporto, la Camera dei deputati italiana, in realtà, ha una dimensione tutto sommato contenuta rispetto alle altre Camere basse di altri Stati dell'Unione europea. In particolare, sono 23 le Camere basse su 28 Stati presi in considerazione che, per ampiezza, in rapporto alla popolazione sono superiori a quella italiana, che, viceversa, finirebbe per essere di gran lunga la meno numerosa, laddove venisse approvata questa riforma. Il confronto è meno agevole per il Senato, perché sono tredici nell'Unione europea i Parlamenti bicamerali, con i quali è in astratto possibile un confronto, un paragone reso peraltro ancor più aggravato dalla diversa metodologia di composizione delle diverse Camere alte. Tuttavia, è un ragionamento in qualche modo non così distante.

Arrivo velocemente alle conclusioni. Il dibattito, sempre in chiave comparatistica, mi sembra si sia soffermato anche sulle esperienze extraeuropee. Sovente è stato evocato un paragone con la struttura parlamentare degli Stati uniti d'America, in particolar modo. Io terrei a dire che trovo questo paragone del tutto incongruo e del tutto inappropriato. Anche a prescindere dall'ovvia constatazione circa la diversa struttura costituzionale statunitense, dove il Governo opera al di fuori di un meccanismo fiduciario con il Parlamento e dove quest'ultimo viene rinnovato ogni due anni, quello che non mi sembra persuasivo di

questo paragone, sul quale vorrei insistere, è che la pur consistente differenza nel numero dei parlamentari si colloca nel quadro di un'ossatura costituzionale d'impronta autenticamente federalista.

Nel Congresso statunitense ci sono 100 senatori e 435 rappresentanti, ma questa fisionomia parlamentare trova alloggio all'interno di un edificio costituzionale nell'ambito del quale la ripartizione delle competenze tra Stato federale e Stati federati risulta assai più favorevole verso questi ultimi rispetto a quanto il nostro ordinamento non preveda in favore delle regioni. Basta fare un solo e noto esempio: la materia penale, che è in larghissima prevalenza di competenza degli Stati membri.

Peraltro, a queste considerazioni circa l'incongruenza del paragone si aggiunge il fatto che i singoli Stati membri (50) sono dotati di propri Parlamenti, spesso, da quel che mi risulta, bicamerali, con un ragguardevole numero di membri. Nello Stato di New York sono 150 deputati e 63 senatori, nel Wyoming, che è molto piccolo e ha poco più di 500.000 elettori, abbiamo un Parlamento bicamerale con numeri ragguardevoli. Insomma, è un paragone che non regge, perché lì la rappresentanza autenticamente parlamentare di cui godono i cittadini è formata in realtà da diverse migliaia di parlamentari.

Allo stesso modo, trovo siano non persuasivi anche altri esempi fatti. Si è parlato dell'esperienza dello Stato indiano, che è Stato federale, con 28 Stati, con propri Parlamenti, con propri Governi, ma è chiaro che è una situazione completamente diversa dalla nostra, quindi non è un paragone utile al nostro discorso.

Arrivo alle conclusioni, perché forse ho abusato del tempo a mia disposizione. La mia impressione, onorevoli, è quindi che la proposta in discussione apparirebbe più persuasiva laddove fosse contestualizzata nell'ambito di un piano di riforme, che (perché no?), tenendo anche conto dell'esperienza comparatistica, si facesse però carico di intervenire in primo luogo su ben più rilevanti meccanismi istituzionali. Ribadisco che il primo pensiero corre alla struttura bicamerale del Parlamento, al bi-

cameralismo paritario, che da qualche tempo a questa parte, per una sorta di pudore, definiamo in questo modo, utilizzando un'espressione forse nata in ambito accademico, visto che è difficile in effetti rintracciare quel riflesso di perfezione nell'attuale struttura parlamentare.

Vi ringrazio per la pazienza.

PRESIDENTE. Grazie a lei per il suo contributo. Do ora la parola al dottor Natalizia.

GABRIELE NATALIZIA, Ricercatore di scienza politica presso l'Università di Roma « La Sapienza ». Egregio presidente, onorevoli deputati, desidero innanzitutto ringraziarvi per l'invito a intervenire ai lavori della vostra Commissione. D'altronde la possibilità di esprimere un parere sulla proposta di riforma costituzionale rappresenta un onore, ancor più se su un tema così rilevante come quello della riduzione del numero dei parlamentari.

Il mio contributo non vuole rappresentare né una critica, né un sostegno alla proposta di modifica degli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione, bensì fornire alcuni spunti di riflessione per i lavori della vostra Commissione. La relazione che segue, quindi, cercherà di mettere in luce gli effetti attesi e le possibili criticità, derivanti dall'attuazione della riforma in oggetto.

Come è noto, nella versione trasmessa dal Senato della Repubblica, il testo prevede una significativa riduzione del numero dei parlamentari, che richiederebbe anche un adeguamento della legge elettorale attualmente in vigore. Una riflessione preliminare da effettuare è quella sul rapporto tra cittadini e parlamentari in chiave comparata con gli altri Stati europei, così come ha fatto il collega che mi ha preceduto.

Ragionando in termini assoluti, ossia guardando soltanto al numero complessivo dei parlamentari dei Paesi UE, se la riforma fosse approvata, l'Italia passerebbe dall'essere il secondo Paese per numero di parlamentari dopo il Regno Unito a occupare la sesta posizione in questa speciale classifica, dopo Francia, Germania, Spagna

e Polonia. Tuttavia, per cogliere appieno i possibili effetti della riforma, appare molto più opportuno ragionare in termini relativi.

Come ben noto al *dossier* predisposto dagli uffici, questo significa che, se la proposta di riforma si trasformasse in legge, ogni deputato rappresenterebbe circa 151.000 cittadini e ogni senatore circa 300.000.

Ai fini di una comparazione il più rigorosa possibile, tuttavia, si deve rivolgere l'attenzione alle Camere basse, per l'omogeneità tra le loro modalità elettive e quella prevista per la Camera dei deputati. Si ricorda, infatti, che, diversamente da quanto accade per le Camere alte, queste sono sempre caratterizzate dall'elezione diretta dei propri membri.

In tale prospettiva, si ritiene opportuno confrontare il dato italiano anzitutto con quello di quelli che potremmo definire i grandi Stati europei per ampiezza del territorio, numero della popolazione e anche per il peso geopolitico all'interno dell'Unione. Come si evince dai dati, se la riforma fosse approvata, l'Italia diverrebbe, tra i grandi Stati europei, quello con la Camera bassa meno rappresentativa.

Il nostro Paese inoltre avrebbe il più alto rapporto tra deputati e cittadini dell'intera Unione per quanto riguarda le Camere basse, un dato che appare tanto più significativo se comparato con quello dei Paesi dotati di un Parlamento bicamerale, che, come dicevamo prima, sono 13. Ad ogni modo, il rapporto tra cittadini e deputati costituisce un dato di per sé neutro, come il caso degli Stati Uniti ben illustra. Nella più grande democrazia del mondo, infatti, questo ammonta a 0,1 membri della Camera dei Rappresentanti per ogni 100.000 abitanti. Non bisogna dimenticare che i cittadini americani tuttavia trovano un altro strumento rilevante di rappresentanza nelle Camere basse degli Stati federati.

Per quanto riguarda invece gli effetti attesi della diminuzione del numero dei parlamentari, è possibile individuarne principalmente quattro, di cui tre espliciti e uno implicito. Parto da quest'ultimo, che a mio modo di vedere comunque è particolarmente significativo, ossia l'approvazione

della proposta in esame potrebbe costituire un fattore di rilancio del processo di riforma della Costituzione italiana, che altrimenti rischia di versare per un tempo indefinito in quella situazione di stallo, in cui è ricaduto dopo il *referendum* del dicembre 2016.

Passando agli effetti espliciti della riforma, quello su cui si è posta maggiore enfasi nel dibattito pubblico è la riduzione dei costi della politica. Questo dato sembra evidente, tuttavia, per comprenderne la reale portata soprattutto in termini materiali, l'effetto deve essere messo in relazione e al bilancio generale dello Stato e ai possibili costi immateriali della riforma.

Il secondo risultato atteso della riforma è quello della maggiore stabilità di Governo, di cui sempre si sente parlare, come conseguenza della minore frammentazione partitica, attesa dalla riduzione del numero dei parlamentari.

Il conseguimento di tale risultato tuttavia non appare scontato, in quanto all'origine dell'instabilità politica non è tanto il numero dei seggi del Parlamento, quanto una combinazione di fattori eterogenei come la cultura politica nazionale, il sistema elettorale vigente, la possibilità di formazione di alleanze in Parlamento.

Un terzo risultato, sempre di ordine esplicito, è costituito dal mutamento del ruolo dei parlamentari che seguirebbe alla loro scelta di autoridursi. Mentre risulta nitido il meccanismo che porta all'incremento del peso politico dei singoli parlamentari sia all'interno delle Camere di appartenenza sia all'interno dei partiti di appartenenza, non lo è altrettanto quello relativo al rapporto tra la loro diminuzione e il loro prestigio.

Se è verosimile che nel breve termine l'autoriduzione comporterebbe una rilegittimazione del ruolo, che è stato intaccato negli ultimi anni da lunghe e laceranti polemiche, che naturalmente non sto qui a ricordare, nel medio termine non è da escludere che il minor numero dei parlamentari presenti almeno due controindicazioni.

Da un lato potrebbe indebolire il rapporto di rappresentanza, a causa dell'am-

pliarsi delle distanze non solo fisiche, ma anche sociali, tra rappresentanti e rappresentati, dall'altro potrebbe alimentare nuovamente tra i cittadini la percezione della carica parlamentare come una carica inaccessibile, nei termini anche di una minor probabilità di poterla ricoprire nel corso di una vita, e pertanto riservata solo a quelli che sono stati chiamati nel dibattito pubblico « i professionisti della politica ».

Agli esiti attesi della presente proposta di riforma fanno da contraltare non solo le osservazioni appena presentate, ma anche una serie di criticità derivanti dall'aumento del rapporto numerico tra cittadini e parlamentari. Queste prenderebbero forma in tre fasi distinte, quella pre-elettorale, quella elettorale e quella post-elettorale.

Nella fase pre-elettorale potrebbero innanzitutto diminuire le contaminazioni alle liste elettorali da parte di candidati esterni alla politica, come espressione delle realtà locali, del mondo delle professioni e dei movimenti sociali. Più basso il numero dei possibili eletti, infatti, più la distanza tra candidati e territorio è destinata ad aumentare e l'accessibilità agli organi di rappresentanza a restringersi.

Anche questo dato comunque non costituisce in sé un male, ma da un lato appare in controtendenza rispetto alla diffusa richiesta di una maggiore influenza degli elettori sulla formazione delle liste elettorali, dall'altro rischia di alimentare una nuova disaffezione tra cittadini e quei corpi intermedi, ossia i partiti, che costituiscono la struttura portante della democrazia.

Nella stessa fase, inoltre, la maggiore ampiezza delle circoscrizioni elettorali potrebbe generare un altro effetto indesiderato: innanzitutto l'aumento dei costi delle spese elettorali per i singoli candidati, che costituisce una soglia implicita per l'accesso alla politica; in secondo luogo un rapporto più sfumato tra elettori e candidati, soprattutto in assenza di una modifica della legge elettorale. I candidati, infatti, avrebbero minori opportunità di raccogliere le istanze degli elettori, condividere con questi la propria visione della cosa pubblica e discutere con essi il programma

elettorale. Tale dinamica risulterebbe tanto più enfatizzata nell'ambito dei collegi esteri.

Nella fase elettorale, invece, la principale criticità va ricercata nella necessità di unire all'interno di un'unica circoscrizione territori estremamente eterogenei, o, al contrario, di dividere territori omogenei per integrarli in circoscrizioni più ampie. Ne potrebbe seguire una sottorappresentanza o un'assenza di rappresentanza di realtà territoriali anche significative, che finirebbero per percepirsi come penalizzate o escluse. Un caso estremo sarebbe quello dei collegi esteri per il Senato, poiché la riforma, allo stato attuale, richiederebbe l'unione di almeno due continenti.

Infine, nella fase post-elettorale sono individuabili almeno tre effetti, che operano a velocità diversa. Il primo, di breve termine, è la maggiore difficoltà per l'eletto, nell'ambito di circoscrizioni più ampie, di tenere in conto le proposte ricevute dagli elettori e al tempo stesso rendere conto agli elettori del proprio operato. Come nelle fasi precedenti, la criticità in questione risulterebbe massimamente esasperata nel caso degli eletti all'estero, rischiando addirittura di svuotare di senso la funzione di rappresentanza.

Il secondo effetto, di medio termine, è il rischio di tener fuori dal Parlamento partiti e movimenti che, in presenza di determinate condizioni economiche e sociali, potrebbero concorrere a innescare e/o inasprire il conflitto politico. Le richieste di questi attori, viceversa, potrebbero risultare più facilmente moderabili e quindi potrebbero essere riassorbite in un confronto pacifico, se canalizzate all'interno di una cornice istituzionale come il Parlamento.

Il terzo effetto è invece quello di lungo periodo: come conseguenza della maggiore distanza tra cittadini ed eletti presso le due Camere, il Parlamento potrebbe essere gradualmente percepito come un'istituzione distante dalle esigenze, dalle aspirazioni e dai problemi che emergono di volta in volta dai territori. La sua percezione di simbolo, ma anche di luogo della rappresentanza e della coesione nazionale, si potrebbe dunque affievolire.

In questa funzione il Parlamento potrebbe essere soppiantato da altri organi di rappresentanza e in particolare dalle regioni, i cui poteri sono aumentati negli anni e che, soddisfacendo più efficacemente la naturale domanda di rappresentanza, alimenterebbero anche la necessità di modifica dell'assetto istituzionale complessivo del Paese.

Vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. Grazie. Do la parola ai deputati che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

STEFANO CECCANTI. Grazie, Presidente. Mi chiedo se, a parità di altri fattori, non si ingeneri anche una maggiore difficoltà di avere maggioranze omogenee tra i due rami del Parlamento, perché, ad esempio, un partito del 10 per cento, che alla Camera nella parte proporzionale prende poco più del 10 per cento dei seggi (perché contribuisce anche a prendere i seggi di coloro che non superano la soglia di sbarramento), si ritrova al Senato, dove le circoscrizioni sono regionali e c'è uno sbarramento implicito molto alto, a non prendere seggi in molte regioni.

La scelta di non introdurre modifiche alla legge elettorale oltre a quelle previste dalla proposta di legge C. 1616 può determinare, con la riduzione del numero degli eletti, sbarramenti di fatto molto elevati al Senato, aumentando la possibilità di maggioranze divaricate.

RICCARDO MAGI. Al di là dei problemi di rappresentanza, che sono a mio avviso cruciali e che sono stati oggi ben ricostruiti ed esposti, tra gli obiettivi che si pongono i colleghi che hanno proposto questa riforma costituzionale si cita, nella relazione, quello di favorire un miglioramento del processo decisionale delle Camere.

A me non pare che oggi siamo di fronte a dei problemi attinenti al processo decisionale delle Camere — sotto il profilo della qualità del lavoro, della velocità dell'esame dei provvedimenti o dell'esercizio delle prerogative dei parlamentari — che siano riconducibili al numero dei deputati; piuttosto

sto a me pare che ci sia il problema, su diversi atti (lo abbiamo vissuto anche in questa legislatura), di garantire tempi adeguati per l'esame. Su questo vorrei conoscere il parere degli auditi. Grazie.

EMANUELE PRISCO. Brevemente, pongo due questioni. Una è stata appena accennata nella relazione del professor Porena, che faceva riferimento al rapporto tra elettore ed eletto, da considerare anche rispetto al divieto costituzionale di vincolo di mandato. Se è vero che c'è un ampliamento e quindi una maggiore difficoltà a raggiungere l'elettore, è vero anche che c'è una previsione costituzionale di cui bisogna tenere conto.

La seconda domanda è relativa agli effetti ordinamentali della riduzione dei parlamentari. A livello comparatistico è stato fatto riferimento ad altri Stati, ma in tali casi vi sono funzioni diverse nelle due Camere, perché il bicameralismo perfetto all'italiana è sostanzialmente un *unicum* presente solo nel nostro ordinamento, e spesso, laddove vi sono rappresentanze parlamentari minori, vi è un altro modello organizzativo, per esempio quello presidenziale. Nel nostro ordinamento la riduzione del numero di parlamentari potrebbe avere degli effetti anche sul peso dei rappresentanti regionali, aspetto emerso in più interventi. Vorrei conoscere il loro giudizio su questo. Grazie.

MASSIMO UNGARO. Molto brevemente, intanto ringrazio per la relazione il dottor Natalizia e chiedo se sarà disponibile un contributo scritto.

PRESIDENTE. La memoria scritta inviata dal dottor Natalizia è stata già resa disponibile.

MASSIMO UNGARO. Sulla base di quello che ha detto, soprattutto in merito alla circoscrizione Estero, e delle problematiche che lei ha sollevato, dall'accesso alle competizioni elettorali facilitato per chi dispone di mezzi maggiori, al fatto che si svilisce il rapporto tra eletti ed elettori, mi chiedo se possano emergere dubbi di co-

stituzionalità per quanto riguarda la riforma, in particolare per come trasformerà la circoscrizione Estero. Grazie.

PRESIDENTE. Do la parola agli auditi per la replica.

DANIELE PORENA, *Professore di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Perugia*. Mi sembra che l'ultima domanda sia specificamente rivolta al collega, quindi mi limito ai primi tre interventi.

L'onorevole Ceccanti ha fatto presente il possibile rischio di un'asimmetria in termini di maggioranza tra Camera e Senato, ponendo una domanda, ma dando anche una risposta che personalmente condivido. È chiaro che è un rischio evidente, che può forse essere mediato, temperato dalla legislazione elettorale, però è del tutto evidente che se il collegio rappresentato dal Senato subisce una riduzione di seggi più robusta, anche se proporzionalmente identica, lì è più difficile l'accesso per le minoranze, che invece potrebbero trovare spazio alla Camera e generare quindi delle asimmetrie in termini di composizione.

A questo peraltro si aggiunge — «intercetto» una parte dell'ultima domanda dell'onorevole Prisco — che la riforma di cui all'articolo 3 della proposta di legge C. 1585, relativa alla questione del numero dei senatori di nomina presidenziale, scritta in maniera assolutamente chiara e condivisibile (mi permetto di dire che nel merito condivido anche la scelta intrapresa, quella di chiarire che sono cinque effettivi), non mi sembra però tener conto del fatto che se il contingente dei senatori elettivi varia in diminuzione, probabilmente una riflessione analoga andrebbe fatta anche per il contingente dei senatori di nomina presidenziale. Altrimenti questi ultimi, evidentemente, eserciterebbero un peso ancora più condizionante di quanto non sia accaduto fino adesso e di quanto l'esperienza, anche recente, ci ha illustrato, creando un ulteriore elemento di possibile asimmetria nella composizione delle maggioranze.

Per quanto riguarda la domanda dell'onorevole Magi, che ringrazio perché mi dà

l'opportunità di affrontare un argomento che ho sviluppato anche nella mia relazione (che consegno alla Presidenza), in effetti una delle ragioni che sono state dichiaratamente collocate alla base di questo intervento è la funzionalità delle Camere: ne dovrebbe emergere un migliore funzionamento delle Camere. Devo dire che, più che un migliore esercizio delle funzioni, mi sembra che la questione si riduca a un'accelerazione dei lavori. È chiaro che, se chi parla passa da 630 a 400 membri, ci sarebbero 400 interventi potenziali anziché 630, ci sarebbero meno emendamenti, ci sarebbe dunque una riduzione dei tempi: è su questo che in realtà si può guadagnare qualcosa.

Allora mi chiedo: è strettamente indispensabile questo? Non vi sono già adesso degli strumenti parlamentari alternativi, che in luogo del procedimento ordinario consentono comunque di raccogliere magari le ragioni di urgenza, che di tanto in tanto possono emergere, in relazione ad una proposta di legge (procedimento abbreviato e procedimento misto)? In ipotesi, la stessa decretazione d'urgenza, laddove sussistano anche le ragioni di necessità, oltre che di urgenza, non priva il Parlamento delle proprie prerogative, che vengono esercitate in sede di conversione.

La mia impressione è che il costituente, quando ha realizzato questa struttura parlamentare, lo ha fatto pensando ad una meccanica del processo legislativo ordinario articolata lungo i tempi più distesi consoni all'approfondimento, non lungo quelli accelerati che sovente determinano approssimazioni. Quindi sicuramente ci saranno tempi più spediti, ma non so quanto la cosa sia indispensabile o preferibile.

D'altro canto, però, bisogna anche considerare un fattore: rimanendo, in ipotesi, immutata l'organizzazione delle Commissioni parlamentari, si può porre un problema di rappresentatività. In particolare modo al Senato ci troveremmo con Commissioni permanenti che in sede deliberante avrebbero un *quorum* funzionale di cinque senatori o giù di lì, se ho fatto bene il conto, cioè cinque senatori che approvano la legge. Su questo mi permetto di

esprimere qualche ulteriore dubbio per quanto concerne la rappresentatività.

Venendo all'ultima questione, sollevata dall'onorevole Prisco, vale a dire la questione del rapporto tra eletto ed elettore, ringrazio anche l'onorevole Prisco, perché mi consente di chiarire il mio punto di vista e di sgombrare, per quanto sarò in grado di fare, la questione da un equivoco: non è che l'assenza del mandato imperativo esclude la sussistenza di un rapporto politico tra l'eletto e l'elettore; il divieto di mandato imperativo canonizza l'assenza di un rapporto giuridico, cioè di un rapporto giuridicamente canonizzato, tra elettori e partiti, da un lato, ed eletto, dall'altro. In altri termini, l'eletto non è destinatario di istruzioni che è chiamato ad ottemperare né da parte degli elettori, né da parte dei partiti di appartenenza, né può essere revocato da questi ultimi. Si tratta, cioè, di una questione di tipo strettamente giuridico.

Il rapporto politico però, che è una cosa completamente diversa, non è che si sospende il giorno delle elezioni per essere ripreso dopo cinque anni, al rinnovo delle Camere; è un rapporto continuativo, che non condiziona l'esercizio della funzione parlamentare, ma che rappresenta un'importante forma di partecipazione, capace di orientare il parlamentare, di consentirgli di raccogliere delle esperienze e delle sensibilità.

Sono quindi due cose diverse, non si può dire che il rapporto (politico) tra eletto ed elettore sia estraneo allo spirito della nostra Costituzione (ci mancherebbe altro).

Un'ultima questione è quella relativa all'elezione del Presidente della Repubblica. È chiaro che in questo caso cambiano le proporzioni. La circostanza sul piano tecnico non è censurabile, l'importante è esserne avvertiti: il collegio che elegge il Presidente della Repubblica avrà meno parlamentari, mentre i delegati regionali rimangono gli stessi, quindi cambiano le proporzioni, l'importante è esserne ben consapevoli.

GABRIELE NATALIZIA, *Ricercatore di scienza politica presso l'Università di Roma*

« *La Sapienza* ». Grazie, Presidente, ringrazio gli onorevoli per le osservazioni

Quanto all'intervento dell'onorevole Cecanti, riporto il caso della Spagna, in cui vi è un rapporto tra cittadini ed eletti di 0,8 eletti per 100 mila cittadini, mentre in Italia con la riforma andrebbe allo 0,7: in Spagna abbiamo circa dodici partiti presenti in Parlamento, di cui nove hanno almeno nove seggi, e sappiamo che nei tempi più recenti la Spagna non è proprio un esempio di Paese facilmente governabile o caratterizzato da maggioranze stabili.

Per quanto riguarda invece l'osservazione dell'onorevole Magi, naturalmente sapete meglio di me quali sono le difficoltà e le possibilità dei lavori in Commissione, però reputo che, se la riforma costituzionale andasse in porto, una revisione dei Regolamenti parlamentari per quanto concerne le Commissioni sarebbe a quel punto necessaria.

Se da un lato è vero che probabilmente con meno parlamentari si decide più facilmente, bisogna anche pensare che però quel numero di parlamentari dovrebbe farsi carico della stessa mole di lavoro che aveva il Parlamento precedente, perciò si determinerebbe un aumento anche da quel punto di vista, più lavoro per tutti può rendere, come conseguenza inattesa, maggiori i tempi del lavoro parlamentare.

Per quanto riguarda invece la domanda dell'onorevole Ungaro, non sono un costituzionalista, quindi mi tengo lontano da una risposta puntuale, in quanto faccio il politologo. Va comunque detto che probabilmente, nel momento in cui la riforma va ad inficiare il criterio di rappresentanza, probabilmente la Corte costituzionale potrebbe muovere delle osservazioni in merito.

Quanto all'osservazione dell'onorevole Prisco, concordo con lui sul tema del peso delle rappresentanze regionali, che riportavo anche nella mia relazione, rappresentanze che inevitabilmente finirebbero per assumere un peso, un carico, un'importanza non solo in termini numerici, ma anche politica, maggiore rispetto al periodo pre-riforma, se questa andasse in porto. Grazie.

PRESIDENTE. Avverto che il professor Porena e il dottor Natalizia hanno messo a disposizione della Commissione delle memorie, di cui autorizzo la pubblicazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegati*).

Ringrazio gli auditi e dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione della professoressa Anna Maria Poggi, Professoressa di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Torino.

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 della professoressa Anna Maria Poggi, Professoressa di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Torino.

Anche alla professoressa Poggi, ringraziandola, chiedo di contenere il suo intervento in circa dieci minuti. Prego, a lei la parola.

ANNA MARIA POGGI, *Professoressa di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Torino*. Buongiorno a tutti. Ho preparato un intervento che sta nei dieci minuti, anche perché ho visto che la mia audizione segue altre audizioni, quindi in qualche misura faccio anche un po' di richiami a quelle precedenti per evitare di dire cose che probabilmente avete già sentito più volte.

Ho preparato delle osservazioni che riguardano alcuni aspetti specifici. Il primo aspetto concerne la questione della diminuzione proporzionale dei parlamentari in uguale misura tra Camera e Senato.

Pur premettendo che è indubbiamente la soluzione più asettica, tuttavia, come probabilmente già avete sentito dire da

altri colleghi che sono stati auditi, e mi riferisco in particolare alle audizioni del professor Troilo e del professor Curreri, qualche problema sul Senato, anzi più di un problema, questo tipo di riduzione lo pone, e in particolare quello della rappresentatività dei singoli territori. Possiamo infatti già sapere in anticipo che comporterà dei problemi rispetto alla rappresentatività dei territori, in quanto la diminuzione del numero dei senatori — anche se rimane comunque un numero minimo per ogni regione, che scende da sette a tre — comporta degli squilibri tra i territori dal punto di vista della rappresentatività.

L'aspetto più rilevante, a mio avviso, riguarda il *gap* che si verrebbe a creare tra alcune regioni e altre. Per la Basilicata e per l'Umbria, per esempio, ci sarebbe una diminuzione del 60 per cento rispetto ad altre regioni, come il Trentino-Alto Adige, che avrebbe invece un certo vantaggio, perché avendo comunque la garanzia di tre senatori per ciascuna provincia autonoma, si troverebbe ad averne comunque almeno sei, e naturalmente in relazione alla popolazione questo crea indubbi squilibri rispetto ad altre regioni.

È un aspetto rilevante nella misura in cui rimangono identiche le funzioni del Senato. Se le funzioni del Senato fossero diverse, questo tipo di problema non si porrebbe. A funzioni diverse, si può anche immaginare di slegare l'elezione dalla questione della rappresentatività territoriale.

Inoltre, l'effetto distorsivo maggiore deriverebbe dall'applicazione al Senato del « Rosatellum », che, com'è noto, è adattato dalla proposta di legge C. 1616: si renderebbe infatti sostanzialmente impossibile, o comunque fortemente problematico, il collegamento tra elettori ed eletti. Il rapporto tra elettori ed eletti, soprattutto al Senato, infatti, diminuirebbe o aumenterebbe — dipende dai punti di vista — in maniera molto sensibile. Al Senato passa da un parlamentare ogni 188 mila abitanti a un parlamentare ogni 302 mila abitanti. Perché questo aspetto è problematico? La sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale, non va dimenticato, ha posto la questione, in questi tipi di sistema, del rap-

porto all'interno dei collegi tra il numero degli abitanti e i parlamentari eletti.

Gli effetti sui collegi, poi, sempre con riferimento al Senato, sarebbero ugualmente impattanti: dal punto di vista del numero di abitanti i collegi si differenzerebbero moltissimo. Nei collegi plurinomiali, poi, aumenterebbe il numero di voti necessari per conseguire un seggio, con aumento presumibile dei costi delle campagne elettorali (ma qui ognuno poi può fare i suoi conti). L'aspetto dal punto di vista costituzionale più problematico, tuttavia, è dato dall'introduzione di una soglia di sbarramento implicita più elevata di quella attuale (che è del 3 per cento). Questo, ovviamente, rileva dal punto di vista della legge elettorale.

Ponendosi dal punto di vista della proposta, se non si vuole modificare il numero di 200, bisognerebbe modificare le circoscrizioni regionali per il Senato, quindi bisognerebbe modificare l'articolo 57, sicuramente al primo comma, perché fa riferimento alla dimensione regionale, e poi bisognerebbe operare sulle circoscrizioni regionali. In alternativa, si può fare un'altra operazione, che però si allontana dalla proposta di revisione costituzionale in esame, riducendo la portata della diminuzione del numero dei senatori. Se si prevedesse — come ha scritto un collega — un numero di senatori pari a 250, anziché 200, probabilmente quell'effetto distorsivo sarebbe meno rilevante, e lo stesso vale per la Camera. In alternativa, si potrebbe aumentare la percentuale di seggi assegnati nei collegi uninominali e introdurre il voto disgiunto per i due tipi di collegi, così da consentire un effettivo collegamento tra elettori ed eletti nei collegi uninominali. In sostanza, è il numero di 200 che già oggi, facendo delle proporzioni e delle proiezioni, crea tutti questi problemi (ripeto, se le funzioni del Senato rimangono identiche a quelle della Camera).

Ci sono poi altre due più brevi riflessioni che vorrei fare sulle conseguenze relativamente all'organizzazione interna delle Camere. Tre, al momento, sono i deputati richiesti per essere autorizzati dal Presidente della Camera a costituire una com-

ponente politica del Gruppo Misto. In questo caso, se diminuisse il numero, bisognerebbe ridurre tale soglia a due o forse addirittura a uno, ma uno vuol dire una componente « monocellulare ».

Poi ci sono le conseguenze sui lavori parlamentari, che riguardano soprattutto il Senato. Questa diminuzione dei numeri è, infatti, problematica soprattutto con riguardo al Senato, e in particolare alla distribuzione dei parlamentari tra le Commissioni. Alla Camera, dove non si può far parte di più di una Commissione, il problema non si pone.

Bisogna infatti tenere conto dell'articolo 82 della Costituzione, per cui le Commissioni devono essere composte in maniera da garantire la rappresentatività politica della Camera. Anche se si diminuisce il numero a 200, l'articolo 82 va rispettato, e quindi ogni Commissione deve essere composta in maniera da garantire la rappresentatività politica dell'intera Camera.

Per spiegare questo a lezione ai ragazzi, diciamo che ogni Commissione è una piccola Camera o un piccolo Senato, questo va garantito: o si cambia l'articolo 82 o va garantito. Per garantirlo, con il numero di 200 è evidente che ogni senatore dovrebbe far parte di un numero più ampio di Commissioni. Questo è un effetto di cui bisogna tener conto. Si possono poi modificare, ma comunque l'articolo 82 va rispettato. Se diminuisce il numero, è chiaro che quel numero di senatori deve comunque andare a comporre le Commissioni in maniera proporzionale.

Se poi si volesse applicare, invece, la regola della Camera, cioè si volesse cambiare e, per evitare tutti questi problemi, modificare il Regolamento del Senato e renderlo uguale a quello della Camera, in modo che il senatore può far parte solo di una Commissione, in quel caso il rischio che si potrebbe correre è quello di penalizzare le forze politiche minori. Insomma, è necessario trovare forme di contemperamento delle diverse esigenze.

Ho concluso, credo di essere stata nel tempo che lei, presidente, mi ha assegnato.

PRESIDENTE. È stata perfetta. La ringrazio davvero.

Abbiamo soltanto pochi minuti per le domande. Do quindi la parola agli onorevoli colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

RICCARDO MAGI. Sarò brevissimo. Vorrei porre la questione dei senatori a vita e della loro incidenza in proporzione. Su un *plenum* dell'Assemblea, considerando i cinque senatori a vita, saremmo al 4 per cento, praticamente un gruppo consistente, su 200. Abbiamo già vissuto in altre stagioni politiche una fase in cui erano determinanti per la maggioranza, questo sarebbe ancora più ricorrente. Non so su questo quali siano le sue riflessioni.

Pongo, inoltre, un'altra questione, sulla quale precedentemente ho richiamato l'attenzione anche dei suoi colleghi. Siccome uno degli obiettivi della legge è quello di migliorare il processo decisionale — così viene detto — al di là degli aspetti legati all'organizzazione delle Commissioni, quindi al fatto di poter eventualmente prevedere che ogni deputato o senatore partecipi a un numero maggiore di Commissioni o una riduzione delle Commissioni, a me non sembra che attualmente abbiamo dei problemi, sull'*iter* dei provvedimenti, legati al numero dei parlamentari. Ci sono meccanismi di contingentamento dei tempi. Casomai, abbiamo il problema di avere tempi adeguati per un esame approfondito dei provvedimenti. Grazie.

PRESIDENTE. Do la parola alla professoressa Poggi per la replica.

ANNA MARIA POGGI, *Professoressa di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Torino*. Infatti non è che il problema della celerità dei procedimenti si risolve così, la diminuzione del numero dei parlamentari si pone da un altro punto di vista, che è quello, come evidenziato anche nella relazione della 1ª Commissione permanente del Senato, di allineare il nostro Paese al numero dei parlamentari presente in sistemi simili al nostro, che è anche uno dei temi che giustamente si potrebbero porre.

Sicuramente, però, non si incide sulla celerità dei lavori, neppure riducendo il numero dei componenti di una Commissione. Forse si potrebbe ipotizzare l'accorpamento delle Commissioni, ma attenzione: l'accorpamento delle Commissioni può essere problematico rispetto alla simmetria dei ministeri, e anche quindi alla funzionalità dei passaggi.

L'ultima cosa che vorrei dire, mi scusi, che non ho detto, su cui invece porrei un po' di riflessione, riguarda l'elezione del Presidente della Repubblica: 58 delegati su più di mille componenti sono una cosa; 58 delegati su 600 sono quasi il 10 per cento. Su quello, secondo me, un po' di riflessione è necessaria.

Se si vuole condurre in porto questa riforma, bisognerebbe quantomeno cautelativamente adottare una norma transitoria e mettersi nell'ottica di modificarne

altre, di norme costituzionali, ad esempio quelle che riguardano le funzioni del Senato. Questa dell'elezione del Presidente della Repubblica è, dal mio punto di vista, una questione particolarmente problematica, lo dico con franchezza: sul fatto che ci sia un'incidenza così forte del numero dei delegati rispetto al numero dei parlamentari nell'elezione della più alta carica dello Stato, farei una riflessione.

PRESIDENTE. La ringraziamo davvero per questo suo contributo e la salutiamo. Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14.30.

*Licenziato per la stampa
il 7 maggio 2019*

Memoria presentata dal professor PorenaUNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI PERUGIA

DIPARTIMENTO DI FILOSOFIA, SCIENZE SOCIALI, UMANE E DELLA FORMAZIONE

**I° Commissione Permanente della Camera dei Deputati
(Affari Costituzionali)**

Audizione del 28 marzo 2019 tenuta nell'ambito dell'esame della Proposta di legge costituzionale n. 1585, recante modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari e della Proposta di legge n. 1616, recante disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari.

1

Memoria del Prof. Daniele Porena

Onorevole Presidente ed onorevoli Deputati,

porgo il mio cordiale saluto e, con la speranza di contribuire utilmente ai lavori di questo autorevole Consesso, ringrazio la Commissione tutta per l'invito che mi è stato rivolto a partecipare all'Audizione di quest'oggi.

La Proposta di Legge Costituzionale n. 1585 reca modifiche agli artt. 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari.

La Proposta di Legge n. 1616 reca invece disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari.

La P.d.L. Costituzionale si fa carico di introdurre una rilevante revisione della Carta.

La riduzione del numero dei parlamentari è questione sulla quale il dibattito sembra non essersi mai arrestato: al contrario, specie nel corso

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI PERUGIA

DIPARTIMENTO DI FILOSOFIA, SCIENZE SOCIALI, UMANE E DELLA FORMAZIONE

delle ultime legislature, la questione è stata riproposta più volte, sia nell'ambito del dibattito pubblico che nell'ambito del confronto parlamentare.

Invero, sul piano testuale, non sembra possibile muovere rilievi di ordine critico alla predetta P.d.L.

Ed infatti, il contenuto “asciutto” e puntuale dei quattro articoli che la compongono non sembra evidenziare criticità legate alla tecnica normativa impiegata.

2

Ogni riflessione non potrà dunque che essere rivolta, per lo più, alla *ratio* alla base della previsione di un numero più o meno ampio dei membri delle assemblee rappresentative nel quadro di un disegno istituzionale e costituzionale.

Ciò, peraltro, con l'avvertenza che una tale riflessione non può che implicare una qualche sovrapposizione tra studi costituzionalistici e studi di tipo politologico.

Invero, sul piano dei rapporti tra istituzioni politiche, non sembra che il numero dei rappresentanti possa essere derubricato a fattore sostanzialmente “*neutro*”: ciò, per la serie di considerazioni che, con necessaria brevità, vado ad esporre.

Come noto, l'assenza di un vincolo di mandato in capo ai parlamentari consente agli stessi di esercitare le proprie funzioni in modo libero da condizionamenti che gli vengano rivolti da qualsiasi centro di interesse politico, sociale od economico.

Cionondimeno, l'assenza di mandato imperativo non va confusa con

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI PERUGIA

DIPARTIMENTO DI FILOSOFIA, SCIENZE SOCIALI, UMANE E DELLA FORMAZIONE

l'assenza di ogni opportuna e continuativa relazione tra l'eletto e gli elettori: una relazione, cioè, che sia capace di contribuire alle valutazioni del rappresentante senza con ciò arrivare a condizionarne la funzione.

D'altronde, sino al 30 gennaio 2012, l'importanza di questo rapporto era persino valorizzata dalla presenza, nell'ambito dei rimborsi corrisposti ai parlamentari, di uno specifico contributo per le spese inerenti *al rapporto tra eletto ed elettori*, oggi sostituito dal rimborso per le spese di esercizio del mandato.

Ancora, la stessa menzione del sistema dei partiti nell'ambito dell'art. 49 della Costituzione sembra sottintendere che, all'indomani delle elezioni, il rapporto tra il rappresentante ed il rappresentato, anche per il tramite dei partiti, non possa certo considerarsi "sospeso" sino al successivo rinnovo delle Camere.

Sicché, ove si aderisca all'idea che la relazione tra rappresentato e rappresentante richieda di essere opportunamente preservata, occorrerà tenere conto del fatto che ogni ipotesi di riduzione del numero dei rappresentanti finirebbe, verosimilmente, per produrre effetti non trascurabili sul rapporto tra questi ultimi ed il corpo elettorale.

In primo luogo, la maggiore ampiezza di una assemblea legislativa tende infatti a favorire un rapporto più diretto ed efficace tra il rappresentante ed il rappresentato.

Per contro, quanto più ridotto è il numero dei rappresentanti parlamentari, tanto meno diretto e continuativo finisce per essere il rapporto tra questi ultimi e gli elettori.

L'ipotesi di una riduzione del numero dei parlamentari impone, tuttavia,

3

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI PERUGIA

DIPARTIMENTO DI FILOSOFIA, SCIENZE SOCIALI, UMANE E DELLA FORMAZIONE

anche ulteriori considerazioni critiche.

In particolare, la proposta di cui si discute sembra idonea a produrre effetti significativi non solo nella fase di esercizio del mandato di ciascun parlamentare ma, anche, nella fase elettorale che lo precede.

E' del tutto evidente che, indipendentemente dal sistema elettorale utilizzato, la riduzione del numero dei seggi è destinata a riverberarsi sull'estensione dei collegi o delle circoscrizioni elettorali: ciò, sino ad includere un numero di elettori corrispondente al nuovo rapporto tra rappresentanti e popolazione.

4

Quanto sopra trova riscontro nella estensione che assumerebbero i collegi uninominali in base alle revisioni che deriverebbero dall'approvazione della P.d.L. costituzionale in discussione unitamente a quella prevista dalla P.d.L. n. 1616.

I collegi uninominali per la Camera dei Deputati arriverebbero ad includere, in media, una popolazione pari ad oltre quattrocentomila cittadini, a fronte di una popolazione media attuale pari a circa duecentocinquantamila. Per il Senato della Repubblica, i collegi uninominali arriverebbero invece ad includere una popolazione media di oltre ottocentomila cittadini (in alcuni casi di oltre un milione), a fronte di una popolazione media attuale di circa cinquecentomila.

La constatazione che precede sembra foriera di due possibili conseguenze tra loro, in parte, alternative.

La prima eventualità è che tale circostanza finisca per produrre effetti non trascurabili sia sul piano dei *meccanismi di comunicazione* impiegati dai candidati nel corso delle rispettive campagne elettorali sia sul piano del

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI PERUGIA

DIPARTIMENTO DI FILOSOFIA, SCIENZE SOCIALI, UMANE E DELLA FORMAZIONE

necessario approvvigionamento, da parte dei candidati, di *risorse economiche* sufficienti a fare fronte alla necessità di impiegare strumenti di comunicazione massiva resi necessari dalla circostanza in esame.

Nella ipotesi prospettata, sembra scorgersi il rischio di assistere all'irruzione nella fase elettorale, con forme ancor più pervasive e condizionanti di quelle già note, di gruppi, corporazioni o centri di interesse economico capaci di selezionare e favorire, attraverso forme di autentico 'investimento', un candidato piuttosto che un altro.

5

La seconda ipotesi potrebbe invece essere quella che risultino favoriti fenomeni di “sradicamento” del candidato dalla circoscrizione elettorale e che, conseguentemente, la manifestazione del consenso finisca per esprimersi sempre più nelle forme del voto “di opinione”: come tale, più distante dalle istanze rappresentate dai territori e marcatamente condizionato dalle scelte operate dai vertici di ciascuna formazione politica.

In questa seconda evenienza, la riduzione del numero dei parlamentari finirebbe, dunque, per determinare conseguenze rilevanti anche sul piano della stessa organizzazione dei partiti: in particolare, l'impressione è quella che ne possa uscire ulteriormente rafforzato il già corrente fenomeno di *verticalizzazione* del sistema politico-istituzionale. In altre parole, sembra potersi ipotizzare un significativo rafforzamento delle *leaderships* politiche: ciò, a scapito della stessa identificabilità, da parte dell'elettore, di quel singolo rappresentante che egli ha contribuito ad eleggere.

In entrambe le situazioni prospettate, singolarmente o congiuntamente considerate, la compressione della rappresentanza parlamentare rischia di semplificare eccessivamente i meccanismi del confronto, dell'elaborazione e della successiva comunicazione della proposta politica: ciò, sino al punto di comprimerne e di impoverirne oltre misura i contenuti.

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI PERUGIA

DIPARTIMENTO DI FILOSOFIA, SCIENZE SOCIALI, UMANE E DELLA FORMAZIONE

A quanto osservato occorre aggiungere un ulteriore rilievo.

La riduzione della rappresentanza, indipendentemente della formula elettorale adottata, comporterebbe verosimili forme di compressione in danno delle formazioni politiche minori. E questo, in ipotesi, sino al limite della perdita, in capo a queste ultime, delle rispettive rappresentanze parlamentari.

6

La circostanza merita approfondimento: la Carta costituzionale, come noto, non formula alcuna opzione in relazione alla legislazione elettorale. Cionondimeno, la rappresentatività dell'Assemblea parlamentare è principio coesistente al sistema: un principio, per certi aspetti, implicito – quale logica preconditione per il suo funzionamento – e, per altri aspetti, persino espresso, se solo si pensa al disposto dell'art. 49 della Costituzione, secondo cui tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per *concorrere*, con metodo democratico, alla *determinazione* della politica nazionale.

Ebbene, un'eccessiva riduzione dell'ampiezza delle Assemblee rappresentative, in uno con l'impossibilità di dotare di tutela costituzionale ogni tipo di minoranza, rischia di manifestarsi in danno di un pur essenziale “diritto di tribuna” che, nella tradizione parlamentare, preserva quanto meno l'*emersione* di interessi meritevoli di apprezzamento i quali, nel quadro di assemblee rappresentative eccessivamente ridimensionate, rischierebbero invece di rimanere estranei al processo normogenetico.

Ciò, peraltro, a tacere del ruolo paradigmatico assunto in Costituzione dal principio pluralistico e che, specie nella rappresentanza politico-istituzionale, richiederebbe adeguati spazi di valorizzazione.

Inoltre, non credo sia ambito della sola valutazione politica quello legato

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI PERUGIA

DIPARTIMENTO DI FILOSOFIA, SCIENZE SOCIALI, UMANE E DELLA FORMAZIONE

alla opportunità di contenere l'incremento di fenomeni di extraparlamentarismo che - ove diffusi, favoriti e radicalizzati in conseguenza di un sistema di rappresentanza eccessivamente penalizzante per le minoranze - rischiano di generare occasioni di pericolosa instabilità nelle relazioni politico-sociali.

Alcune delle fenomenologie alle quali ho fatto cenno ben potrebbero essere rimediate mediante adeguati interventi di bilanciamento e riposizionamento di istituti, attribuzioni e rapporti all'interno della complessiva architettura costituzionale.

7

E di fatti, a questo proposito, varie proposte di riduzione del numero dei parlamentari sono state in passato contestualizzate nel quadro di ulteriori ipotesi di intervento tendenti ad incidere, tra l'altro, sul sistema del bicameralismo paritario, sulla elezione del Presidente della Repubblica e, in modo organico, sul rapporto tra Stato e Regioni.

E' nell'ottica di più ampi disegni di riforma istituzionale che la riduzione del numero dei parlamentari sembra trovare, infatti, più convincente collocazione: ciò, tuttavia, non quale "punto di partenza", "cardine" o "perno" del sistema quanto, piuttosto, quale adeguato *corredo di complemento*.

Isolatamente considerata, detta riduzione appare invece, per quanto osservato, di scarsa utilità.

Gli intendimenti che hanno preceduto l'elaborazione della P.d.L. costituzionale in esame muovono dalla ragionevole opportunità di una portata puntuale delle revisioni da apportare alla Carta: ed infatti, singoli e limitati interventi consentono all'elettore, ove chiamato all'eventuale referendum costituzionale, di esprimere la propria volontà senza soffrire di quelle forme di compressione che, inevitabilmente, deriverebbero

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI PERUGIA

DIPARTIMENTO DI FILOSOFIA, SCIENZE SOCIALI, UMANE E DELLA FORMAZIONE

dall'inclusione - in uno stesso quesito - di una eccessiva pluralità di norme.

Ed anche di questa esigenza, dunque, la P.d.L. costituzionale sembra essersi fatto carico.

Tuttavia, sembra che la proposta abbia perso di vista la necessità che un intervento del genere richieda di essere *preceduto* da una revisione – anch'essa urgente e da lungo tempo attesa – quanto meno al sistema del bicameralismo paritario.

In altri termini, la mera riduzione del numero dei parlamentari, operata a prescindere da una più diffusa revisione dei meccanismi di produzione legislativa o a prescindere - quantomeno - da una palesata strategia di più ampia revisione costituzionale (opportunamente distribuita e graduata, per importanza, *lungo più occasioni di intervento*), rischia di produrre conseguenze essenzialmente distorsive o comunque, di per sé, non appaganti.

Sul piano della ipotizzata migliore funzionalità delle Camere che deriverebbe dalla riforma di cui si discute, osservo quanto segue.

Invero, più che su un “migliore esercizio” delle attribuzioni, trovo che la revisione impatterebbe, senz'altro e specificatamente, sui tempi della produzione normativa.

Sotto questo profilo, è oltremodo chiaro che un'Assemblea più ridotta finirebbe per raccogliere, in relazione a ciascuna proposta di legge, un minor numero di interventi, dichiarazioni, proposte di emendamento, ecc.

Tuttavia, sembra lecito chiedersi se lo snellimento dei tempi della produzione normativa parlamentare rappresenti o meno, in effetti, una

8

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI PERUGIA

DIPARTIMENTO DI FILOSOFIA, SCIENZE SOCIALI, UMANE E DELLA FORMAZIONE

indefettibile necessità.

Come noto, le ragioni di urgenza - che di tanto in tanto possono emergere in relazione a specifici interventi - già ora possono risultare adeguatamente soddisfatte anche mediante il ricorso ai procedimenti legislativi misto o abbreviato (in alternativa al più “lungo” procedimento ordinario) nonché - ricorrendo anche il presupposto della necessità - all’istituto della decretazione d’urgenza il quale, benché talvolta “abusato”, non depriva il Parlamento, nella sede della conversione in legge, delle proprie prerogative.

9

Invero - rispetto alla meccanica ordinaria della produzione legislativa - merita piuttosto ricordare che la stessa struttura parlamentare predisposta dal Costituente appariva voluta, tra l’altro, con lo scopo di assicurare che la detta produzione fosse il frutto di processi meditati e largamente dibattuti: *un procedimento articolato, dunque, lungo i tempi più distesi che sono consoni all’approfondimento; non con tempistiche affrettate che, al contrario, sovente favoriscono l’approssimazione.*

E ancora, per quanto scontato, preme sottolineare che una *legge approvata rapidamente* ed una *‘buona’ legge* rappresentano concetti tra loro non necessariamente coincidenti.

Sotto altra prospettiva, occorre invece, senz’altro, prospettare il problema che sembra scorgersi rispetto ad un’eccessiva riduzione dei quorum funzionali: in particolare, le commissioni parlamentari in sede deliberante finirebbero infatti per poter deliberare l’approvazione di una legge con il voto favorevole di appena cinque senatori o otto deputati.

Riterrei che, per queste evenienze, il problema della rappresentatività del collegio deliberante emergerebbe in tutta la sua più evidente portata.

Questione sulla quale largamente sembra essersi intrattenuto il dibattito pubblico è poi quella legata ai risparmi di spesa che deriverebbero dalla

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI PERUGIA

DIPARTIMENTO DI FILOSOFIA, SCIENZE SOCIALI, UMANE E DELLA FORMAZIONE

approvazione della riforma in discussione.

Detti risparmi sarebbero ipotizzabili nell'ordine di 80/100 milioni di euro annui. Ciò, in rapporto ad un bilancio statale che, per voci di spesa, registra oltre 600 *mila* milioni di euro annui.

Valuterà il Parlamento se tali risparmi possano considerarsi *apprezzabili* a fronte delle profonde implicazioni istituzionali sopra descritte. A questo proposito, giova in ogni caso constatare che il risparmio di spesa che ne deriverebbe, pur con qualche approssimazione, finirebbe in concreto per aggirarsi intorno allo 0,01 per cento.

Quanto poi alla questione, in 'astratto' considerata, relativa alla definizione del numero dei parlamentari, il criterio che appare maggiormente persuasivo è quello rappresentato dal rapporto tra rappresentanti e popolazione rappresentata.

Invero, anche questo criterio non illustra evidenze scientificamente esatte o, comunque, soluzioni di tipo oggettivo.

Trattasi, infatti, di valutazione politica che sembra aver poco a che vedere con le prospettive dell'analisi scientifica.

Ad ogni buon conto, è di ausilio l'esperienza comparatistica che, nel quadro di sistemi istituzionali largamente collaudati, consente di reperire indicazioni utili ad ogni opportuna valutazione.

Sotto questo profilo occorre ricordare e sottolineare che l'attuale ampiezza delle Camere di cui si compone il Parlamento italiano appare *tutt'altro che sovrabbondante* rispetto a quella prevista negli altri Stati membri dell'Unione europea.

10

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI PERUGIA

DIPARTIMENTO DI FILOSOFIA, SCIENZE SOCIALI, UMANE E DELLA FORMAZIONE

In particolare, il rapporto attuale tra deputati e popolazione è pari alla misura di un deputato ogni novantaseimila cittadini. In base al descritto rapporto, la Camera dei Deputati italiana ha una dimensione, in realtà, piuttosto contenuta rispetto alle Camere basse istituite nei Parlamenti degli altri Stati dell'Unione europea. Segnatamente, sui ventotto Stati europei presi in esame, compreso il Regno Unito, sono ventitré le Assemblee legislative che, per dimensioni in rapporto alla popolazione, hanno maggiore ampiezza rispetto alla Camera dei Deputati.

11

In conseguenza della revisione proposta, la Camera dei Deputati risulterebbe invece, di gran lunga, la meno numerosa tra le Camere basse istituite nei Parlamenti degli altri Stati dell'Unione.

Quanto al Senato della Repubblica, il rapporto tra senatori e corpo elettorale è pari, attualmente, alla misura di un senatore ogni centonovantamila cittadini. Anche in questo caso, avuto riguardo alle dimensioni delle Camere alte degli altri Stati dell'Unione, il Senato italiano *non appare sovrabbondante* nella sua composizione: esso risulta infatti preceduto, per ampiezza, da otto Assemblee legislative nel complesso dei tedici Stati con Parlamento bicamerale (e con i quali, dunque, è possibile operare un paragone). Occorre aggiungere che il confronto con le altre Camere alte risulta, peraltro, gravato dalle assai variegate modalità con le quali le predette Camere risultano costituite.

Sovente, nel corso del dibattito pubblico, sono stati operati riferimenti ad esperienze extraeuropee.

In particolare, nell'evidenziare una supposta sovrabbondanza numerica nella composizione delle Camere italiane, si è rivolta l'attenzione, tra l'altro, all'esperienza statunitense.

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI PERUGIA

DIPARTIMENTO DI FILOSOFIA, SCIENZE SOCIALI, UMANE E DELLA FORMAZIONE

Il paragone, nel richiamo effettuato, sembra incongruo.

Anche a prescindere dalla ovvia constatazione circa la diversa struttura costituzionale statunitense (dove, peraltro, il Governo opera al di fuori di ogni meccanismo fiduciario che lo leghi al Congresso il quale, a sua volta, è rinnovato ogni due anni), ciò che non sembra persuasivo nel paragone adombrato è il fatto che la pur consistente differenza nel numero complessivo dei parlamentari si colloca nel quadro di un'ossatura costituzionale di impronta *autenticamente federalista*.

12

Il Congresso degli Stati Uniti è formato dal Senato, nel quale sono eletti cento senatori e dalla Camera dei Rappresentanti, dove sono eletti quattrocentotrentacinque deputati. Tuttavia, la predetta fisionomia parlamentare trova alloggio all'interno di un edificio costituzionale nel quale la ripartizione delle competenze tra Stato federale e Stati membri risulta assai più favorevole a questi ultimi rispetto a quanto previsto dal nostro ordinamento in favore delle Regioni. Un solo e noto esempio sarà utile a cogliere la portata delle differenze: negli Stati Uniti la competenza legislativa in *materia penale* è attribuita, in larghissima prevalenza, agli Stati federati.

Ancora, le Assemblee legislative degli Stati membri, sovente bicamerali, sono composte da un numero ragguardevole di rappresentanti.

Per il solo Stato della California, è istituita un'Assemblea legislativa di ottanta membri ed un Senato di quaranta. Nello Stato di New York, a fianco dell'Assemblea Generale, composta da centocinquanta membri, è istituito il Senato, composto da sessantadue membri. Nello Stato del Massachusetts, la Camera dei rappresentanti è formata da centosessanta parlamentari mentre il Senato da ulteriori quaranta. Nel piccolo Stato del Wyoming (con i suoi cinquecentosettantamila abitanti il meno popoloso degli Usa) troviamo invece una Camera dei Rappresentati formata da sessanta

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI PERUGIA

DIPARTIMENTO DI FILOSOFIA, SCIENZE SOCIALI, UMANE E DELLA FORMAZIONE

parlamentari ed un Senato composto da altri trenta.

Avuto riguardo alla complessiva rappresentanza *propriamente parlamentare* - ripartita tra Stato federale e Stati membri - della quale godono i cittadini statunitensi, essa si articola dunque in diverse migliaia di parlamentari distribuiti tra Congresso e Parlamenti degli Stati membri.

Ulteriori paragoni - quali ad esempio quello con il Parlamento indiano, composto da soli settecentonovanta parlamentari, ma collocato in un ordinamento federale nell'ambito del quale sono istituiti ventotto Stati membri, con propri autonomi Governi e Parlamenti - sembrano parimenti non persuasivi.

13

Alla stessa conclusione sembra doversi addivenire con riferimento ad altri paragoni ove operati con riferimento a sistemi parlamentari collocati in contesti socio-politici dalle tradizioni democratiche assai dubbiamente radicate.

L'art. 3 della P.d.L. 1585 risolve una questione ampiamente dibattuta ovvero sia quella relativa al numero *effettivo* dei senatori a vita di nomina presidenziale.

Come noto, la norma costituzionale si è prestata ad interpretazioni ed applicazioni diversificate: la questione controversa ruota intorno alla alternativa se il numero dei cinque senatori di nomina presidenziale debba considerarsi riferito alle prerogative della Presidenza della Repubblica come Organo costituzionale (dal ché discenderebbe che il numero dei senatori di nomina presidenziale non potrebbe, in ogni caso, eccedere il numero di cinque) ovvero possa considerarsi riferito alle prerogative di ciascun Presidente della Repubblica (con la conseguenza che, in concreto, detto limite ben potrebbe essere soggetto a scostamenti in aumento).

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI PERUGIA

DIPARTIMENTO DI FILOSOFIA, SCIENZE SOCIALI, UMANE E DELLA FORMAZIONE

La norma contenuta nella proposta pone termine, dunque, ad ogni possibile disputa. Ciò peraltro, a mio parere, con appropriata scelta di merito.

Tuttavia, la norma non tiene conto del diverso rapporto che finirebbe per instaurarsi tra il novero dei senatori di nomina presidenziale e quello dei senatori elettivi. E' del tutto evidente che, nel più ridotto collegio rappresentativo che deriverebbe dalla approvazione della proposta, il “peso” in concreto esercitato, nelle scelte del Senato, dai cinque membri di nomina presidenziale sarebbe destinato ad assumere una dimensione proporzionalmente più condizionante.

In ultimo, preme osservare che, in conseguenza della approvazione della PdL costituzionale, deriverebbero apprezzabili alterazioni nei rapporti interni al Collegio chiamato alla elezione del Presidente della Repubblica.

Ed infatti, rimanendo invariato il numero dei delegati regionali - a fronte, invece, di una riduzione del numero dei parlamentari - il peso delle scelte operate dai primi sarebbe destinato, evidentemente, ad assumere maggiore rilevanza.

La circostanza, in sé, non sembra meritevole di particolari “censure” sul piano tecnico-giuridico: cionondimeno pare opportuno che, della predetta conseguenza, l'autorevole Consesso che riceve queste mie osservazioni sia adeguatamente avvertito.

Dall'insieme delle considerazioni che precedono, traggio l'impressione che la revisione ipotizzata non tenga nel dovuto conto il contesto costituzionale interno, i profili di comparazione solo brevemente accennati e le possibili conseguenze che ne deriverebbero ove isolatamente approvata.

14

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI PERUGIA

DIPARTIMENTO DI FILOSOFIA, SCIENZE SOCIALI, UMANE E DELLA FORMAZIONE

Preme sottolineare, peraltro, che la riforma ipotizzata – priva, come detto, di un contesto di revisione più ampio – risulta invero “appaiata” solamente con quella, anch’essa *in itinere*, relativa alla introduzione del referendum propositivo.

L’impressione è quella che le due ipotesi di riforma costituzionale rispetto alle quali è attualmente impegnato il Parlamento siano idonee, in combinazione tra loro, ad introdurre severi fattori di indebolimento della complessiva struttura sistemica a *democrazia rappresentativa* che, come tale, caratterizza la radice del nostro impianto costituzionale.

15

L’indubbia efficacia comunicativa che la P.d.L. costituzionale n. 1585 sembra assumere non pare, in definitiva, sufficiente ad escludere la necessità che la stessa sia sottoposta a supplementare, adeguato approfondimento: ciò, in particolare, all’esito di un *iter* di revisione più ampio ed orientato ad incidere su ben altri meccanismi istituzionali.

La P.d.L. n. 1616 non sembra invece esporsi, di per sé considerata, a particolari rilievi critici.

La detta proposta non corregge la legislazione elettorale vigente sul piano del sistema prescelto e degli assetti delineati: essa si limita, piuttosto, ad adeguare efficacemente la normativa elettorale alle innovazioni eventualmente introdotte in conseguenza della approvazione della P.d.L. costituzionale poc’anzi trattata.

In sostanza, rimanendo immutato il sistema elettorale, esso verrebbe unicamente adeguato all’eventualità che l’oggetto della ripartizione sia costituito da un diverso numero di seggi rispetto a quelli attualmente previsti.

Con riferimento alla P.d.L. n. 1616 non sembrano peraltro emergere difetti di ordine sistematico o di tecnica normativa ad eccezione di isolati

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI PERUGIA

DIPARTIMENTO DI FILOSOFIA, SCIENZE SOCIALI, UMANE E DELLA FORMAZIONE

elementi già congruamente evidenziati nel Dossier predisposto dal Servizio Studi della Camera dei Deputati.

Con riferimento a quanto sopra, ai fini di ogni opportuno adeguamento, rinvio dunque ai contenuti del predetto Dossier e mi limito, in questa sede, ad evidenziare un solo profilo problematico.

Si tratta della previsione contenuta nella lettera e) dell'art. 3 (delega al Governo per la determinazione dei collegi).

In base alla predetta previsione, nella circoscrizione Friuli Venezia-Giulia, uno dei collegi uninominali dovrà essere costituito in modo tale da favorire l'accesso alla rappresentanza dei candidati che siano espressione della minoranza linguistica slovena.

Nella ipotesi in cui venisse approvata la riforma costituzionale contenuta nella P.d.L. n. 1585, la predetta previsione rimarrebbe priva, per quanto concerne le elezioni del Senato, di possibile sostanziale applicazione: ciò, atteso il fatto che la Regione Friuli Venezia-Giulia disporrebbe, per le elezioni del Senato della Repubblica ed in base alla P.d.L. 1616, di un *unico collegio uninominale*.

Roma, 28 marzo 2019

Prof. Daniele Porena

*Professore associato di Istituzioni di Diritto pubblico
nell'Università degli Studi di Perugia*

16

ALLEGATO 2

Memoria presentata dal dottor Natalizia

Gabriele Natalizia

Ricercatore di Scienza Politica

Sapienza Università di Roma

gabriele.natalizia@uniroma1.it

La riduzione del numero dei Parlamentari

Effetti attesi e criticità emergenti

AUDIZIONE

Camera dei Deputati

I Commissione - Affari Costituzionali

28 marzo 2019

Egregio Presidente, Onorevoli Deputati,

desidero, anzitutto, ringraziarvi per l'invito ad intervenire ai lavori della vostra Commissione. La possibilità di esprimere un parere su una proposta di riforma costituzionale rappresenta per me un onore, ancor più se su un tema al centro del dibattito pubblico come quello della riduzione del numero dei seggi del Parlamento.

Il mio contributo, ad ogni modo, non vuole rappresentare né una critica né un sostegno alla proposta di modifica degli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione, bensì fornire alcuni spunti di riflessione per il dibattito interno alla Commissione Affari Costituzionali. La relazione che segue, quindi, cercherà di mettere in luce gli effetti attesi e le possibili criticità derivanti dall'attuazione della riforma oggetto della discussione odierna.

Come noto, nell'ultima versione trasmessa dal Senato della Repubblica, il testo prevede una significativa riduzione del numero dei Deputati (da 630 a 400) e dei Senatori (da 315 a 200), per cui il totale dei parlamentari, se la riforma fosse approvata, ammonterebbe a un totale di 600 (-36,5%) richiedendo alcuni adeguamenti della legge elettorale ai fini della sua applicazione.

Una riflessione preliminare è quella sul rapporto cittadini/parlamentari in chiave comparata con gli altri Stati europei¹.

Ragionando in termini assoluti, ossia guardando soltanto al numero complessivo dei parlamentari dei Paesi UE (ossia sommando i membri della Camera 'bassa' a quelli della Camera 'alta' nei casi di bicameralismo), se la riforma fosse approvata l'Italia passerebbe dall'essere il secondo Paese per numero di parlamentari (dopo il Regno Unito²) a occupare la sesta posizione in questa speciale classifica (dopo Regno Unito, Francia, Germania e Spagna e appena prima della Polonia).

¹ È doveroso ricordare che la sola comparazione non è sufficiente, perché questa andrebbe realizzata tra assemblee che appartengono alla stessa 'famiglia' di sistemi di governo e, laddove possibile, che adottano sistemi elettorali analoghi.

² Essendo ancora in corso le trattative per la realizzazione della cosiddetta 'Brexit', nonché per il ruolo fondamentale che il Regno Unito ha svolto per lo sviluppo della democrazia occidentale, nella presente riflessione si è scelto di includere i

Tuttavia, per cogliere appieno i possibili effetti della riforma, appare molto più opportuno ragionare in termini relativi. Come ben nota il Dossier predisposto dal Servizio Studi, questo significa che – se la proposta di riforma si trasformasse in legge – ogni Deputato rappresenterebbe circa 151.210 cittadini (0,7 deputati ogni 100.000 abitanti) e ogni senatore circa 302.420 (0,35 senatori ogni 100.000 abitanti)³.

Ai fini di una comparazione il più rigorosa possibile, si deve volgere l'attenzione alle Camere 'basse', per l'omogeneità tra le loro modalità elettive e quella prevista per la Camera dei Deputati. Si ricorda, infatti, che, diversamente da quanto accade per le Camere 'alte', queste sono sempre caratterizzate dall'elezione diretta dei propri membri.

In tal prospettiva, si ritiene opportuno confrontare il dato italiano, anzitutto, con quello degli altri 'grandi' Stati europei, così intesi per ampiezza del territorio, popolazione e 'peso' geopolitico all'interno dell'UE (Germania, Francia, Regno Unito, Spagna e Polonia)⁴. Come si evince dai dati del Dossier del Servizio Studi (tabella 1), se la riforma fosse approvata, l'Italia diverrebbe, tra i 'grandi' Stati europei, quello con la Camera 'bassa' meno rappresentativa.

dati relativi a quest'ultimo. Naturalmente, una volta completato il processo di uscita dall'UE e in assenza di riforme alla Costituzione italiana, il nostro Paese passerebbe alla prima posizione di questa speciale classifica.

³ Secondo gli ultimi dati ISTAT (31 dicembre 2017), la popolazione italiana è pari a 60.483.973 unità.

⁴ Sebbene con modalità d'elezione, composizione dei membri e prerogative diverse, i Parlamenti di questi Paesi hanno tutti un assetto bicamerale.

Tab. 1 – Rappresentatività delle Camere basse nei ‘grandi’ Paesi dell’UE.

Stato	Numero di deputati	Popolazione	Numero di ab. per deputato	Numero di deputati per 100.000 ab.
Germania	709	82.850.000	116.855	0,9
Francia	577	67.221.943	116.503	0,9
Regno Unito	650	66.238.007	101.905	1
Italia (attuale)	630	60.483.973	96.006	1
Italia (proposta)	400	60.483.973	151.210	0,7
Spagna	350	46.659.302	133.312	0,8
Polonia	460	37.976.687	82.558	1,2

Il nostro Paese, inoltre, avrebbe il più alto rapporto tra deputati e cittadini dell’intera UE per quanto riguarda le Camere ‘basse’. Un dato che appare tanto più significativo se comparato con quello dei Paesi dotati di un Parlamento bicamerale (tra i quali, oltre a quelli già citati nella tabella precedente, figurano quelli riportati nella tabella 2).

Tab. 2 – Rappresentatività delle Camere basse negli altri Paesi dell’UE con Parlamento bicamerale.

Stato	Numero di deputati	Popolazione	Numero di ab. per deputato	Numero di deputati per 100.000 ab.
Romania	329	19.523.621	59.342	1,7
Paesi Bassi	150	17.118.084	114.121	0,9
Belgio	150	11.413.058	76.087	1,3
Repubblica Ceca	200	10.610.055	53.050	1,9
Austria	183	8.822.267	48.209	2,1
Irlanda	158	4.838.259	30.622	3,3
Slovenia	90	2.066.880	22.965	4,4

Ad ogni modo il rapporto cittadini/deputati costituisce un dato di per sé neutro, come il caso degli Stati Uniti ben illustra. Nella più grande democrazia del mondo questo ammonta a 0,1 membri della Camera dei Rappresentanti ogni 100.000 abitanti. Non bisogna dimenticare, tuttavia, che i cittadini americani trovano un altro strumento rilevante di rappresentanza nelle Camere ‘basse’ degli Stati federati.

Per quanto riguarda, invece, gli effetti attesi della diminuzione del numero dei parlamentari è possibile individuarne principalmente quattro, di cui tre espliciti e uno implicito.

Partendo da quest’ultimo che, a mio vedere, è particolarmente significativo, l’approvazione della proposta in esame potrebbe costituire un fattore di rilancio del processo di riforma della Costituzione italiana che, altrimenti, rischia di versare per un tempo indefinito nella condizione di stallo seguita all’esito del referendum del 4 dicembre 2016.

Passando agli effetti ‘espliciti’ della riforma, quello su cui si è posta maggiore enfasi è la riduzione dei costi della politica. Questo dato sembra auto-evidente, tuttavia, per comprenderne la reale portata in termini ‘materiali’ l’effetto deve essere messo in relazione sia al bilancio generale dello Stato, che ai suoi possibili costi ‘immateriali’.

Un secondo risultato atteso della riforma è quello della maggiore stabilità di governo, come conseguenza della minore frammentazione partitica attesa dalla riduzione del numero dei parlamentari. Il conseguimento di tale risultato non appare scontato, in quanto all’origine dell’instabilità politica non è tanto il numero dei seggi del Parlamento⁵, quanto una combinazione di fattori eterogenei come la cultura politica nazionale, il sistema elettorale vigente e la possibilità della formazione di alleanze in Parlamento.

⁵ Si pensi al caso del Regno Unito che, nonostante i 650 membri della Camera dei Comuni, a lungo ha avuto un sistema bipartitico e ha goduto di una tendenziale stabilità di governo.

Un terzo risultato, sempre di ordine esplicito, è costituito da un mutamento del ruolo dei parlamentari che seguirebbe alla loro scelta di auto-ridursi. Mentre risulta nitido il meccanismo che porta all'incremento del 'peso' politico dei singoli parlamentari – sia all'interno della Camera che del partito di appartenenza – non lo è altrettanto quello relativo al rapporto tra la loro diminuzione e il loro prestigio. Se è verosimile che nel breve termine l'auto-riduzione comporti una rilegittimazione del ruolo (intaccato negli ultimi anni da lunghe e laceranti polemiche), nel medio termine non è da escludere che il minor numero di parlamentari presenti almeno due contro-indicazioni. Da un lato, potrebbe indebolire il rapporto di rappresentanza, a causa dell'ampliarsi delle distanze – non solo fisiche, ma anche sociali – tra rappresentanti e rappresentati. Dall'altro potrebbe alimentare nuovamente tra i cittadini la percezione della carica parlamentare come di una carica 'inaccessibile' – nei termini di una minor probabilità di poterla ricoprire – e, pertanto, riservata solo ai cosiddetti 'professionisti' della politica.

Agli esiti attesi della presente proposta di riforma, fanno da contraltare non solo le osservazioni appena presentate, ma anche una serie di criticità derivanti dall'aumento del rapporto numerico tra cittadini e parlamentari. Queste prenderebbero forma in tre fasi distinte:

- i) fase pre-elettorale;
- ii) fase elettorale;
- iii) fase post-elettorale.

Nella fase pre-elettorale potrebbero, anzitutto, diminuire le 'contaminazioni' alle liste elettorali da parte di candidati 'esterni' alla politica, come espressione delle realtà locali, del mondo delle professioni e dei movimenti sociali. Più basso è il numero dei possibili eletti, infatti, più la distanza tra candidati e territori è destinata ad aumentare e l'accessibilità agli Organi di rappresentanza a

restringersi. Anche questo dato, comunque, non costituisce in sé un male, ma da un lato appare in controtendenza rispetto alla diffusa richiesta di una maggiore influenza degli elettori sulla formazione delle liste elettorali, dall'altro rischia di alimentare una nuova disaffezione tra i cittadini e quei corpi intermedi – come i partiti – che costituiscono la struttura portante della democrazia.

Nella stessa fase, inoltre, la maggiore ampiezza delle circoscrizioni elettorali⁶ potrebbe generare effetti indesiderati. Anzitutto, l'aumento dei costi delle spese elettorali per i singoli candidati, che costituisce una soglia implicita per l'accesso alla politica. In secondo luogo, un rapporto più sfumato tra elettori e candidati, soprattutto in assenza di una modifica della legge elettorale. I candidati, infatti, avrebbero minori opportunità di raccogliere le istanze degli elettori, condividere con questi la propria visione della cosa pubblica, nonché discutere con loro il programma elettorale. Tale dinamica, peraltro, risulterebbe ancor più esasperata nei collegi esteri.

Nella fase elettorale, invece, la principale criticità va ricercata nella necessità di unire all'interno di un'unica circoscrizione territori estremamente eterogenei o, al contrario, di dividere territori omogenei per integrarli in circoscrizioni più ampie. Ne potrebbe seguire una sotto-rappresentanza o un'assenza di rappresentanza di realtà territoriali anche significative, che finirebbero per percepirsi come penalizzate. Un caso estremo sarebbe quello dei collegi esteri per il Senato, poiché la riforma allo stato attuale richiederebbe l'unione di almeno due continenti.

Infine, nella fase post-elettorale, sono individuabili almeno tre effetti, operanti a velocità diversa. Il primo, di breve termine, è la maggiore difficoltà dell'eletto nell'ambito di circoscrizioni più ampie di tenere in conto le proposte ricevute dagli elettori e, al tempo stesso, rendere conto agli elettori del proprio operato. Come nelle fasi precedenti, la criticità in questione risulterebbe massimamente

⁶ Sul ruolo delle circoscrizioni nei sistemi elettorali, si veda il testo dell'audizione del prof. Gianluca Passarelli al Senato della Repubblica del 21 novembre 2018.

esasperata nel caso degli eletti all'estero, svuotando sostanzialmente di senso la loro funzione di rappresentanza.

Il secondo effetto, di medio termine, è il rischio di tenere fuori dal Parlamento partiti e movimenti che, in presenza di determinate condizioni economiche e sociali, potrebbero concorrere a innescare e/o inasprire il conflitto politico. Le richieste di questi attori, viceversa, potrebbero risultare facilmente moderabili e, quindi, riassorbite in un confronto pacifico se canalizzate all'interno di una cornice istituzionale.

Il terzo effetto, in conclusione, è di lungo periodo. Come conseguenza della maggiore distanza tra cittadini ed eletti presso le due Camere, il Parlamento potrebbe essere gradualmente percepito come un'istituzione 'distante' dalle esigenze, dalle aspirazioni e dai problemi che emergono dai territori. La sua percezione di simbolo, ma anche di luogo, della rappresentanza e della coesione nazionale si potrebbe, dunque, affievolire. In questa sua funzione, il Parlamento potrebbe essere soppiantato da altri Organi di rappresentanza e, in particolare, dalle Regioni, i cui poteri sono aumentati negli anni e che, soddisfacendo più efficacemente la naturale domanda di rappresentanza, alimenterebbero la necessità di modifica dell'assetto istituzionale del Paese.

Grazie per la Vostra cortese attenzione

Gabriele Natalizia



18STC0057670