

La riduzione del numero dei parlamentari e le questioni aperte sulla rappresentanza e sul buon funzionamento delle Camere*

ANDREA PERTICI**

Data della pubblicazione sul sito: 14 settembre 2020

Suggerimento di citazione

A. PERTICI, *La riduzione del numero dei parlamentari e le questioni aperte sulla rappresentanza e sul buon funzionamento delle Camere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Il contributo rappresenta la rielaborazione di un intervento al seminario telematico *I numeri nelle funzioni del Parlamento. Riduzione dei parlamentari e organizzazione delle Camere*, organizzato dall'Università di Pisa e dalla Scuola Superiore Sant'Anna, che si è tenuto nei giorni 25 e 26 giugno 2020.

** Professore Ordinario di Diritto Costituzionale nell'Università di Pisa. Indirizzo mail: andrea.pertici@unipi.it.

1. L'8 ottobre 2019 la Camera dei deputati ha approvato la proposta di legge costituzionale, già approvata in seconda deliberazione dal Senato, che riduce il numero dei deputati da 630 a 400 deputati e quello dei senatori elettivi da 315 a 200. L'approvazione in seconda deliberazione è avvenuta alla Camera dei deputati con la maggioranza dei due terzi, ma al Senato con la (sola) maggioranza assoluta, per cui è stato possibile chiedere il referendum, ai sensi dell'art. 138 Cost. In effetti, pubblicato il testo della legge di revisione costituzionale nella Gazzetta Ufficiale del 12 ottobre 2019, un quinto dei senatori ha presentato, allo scadere del termine, richiesta di referendum. Questo è stato inizialmente indetto (con d.P.R. 28 gennaio 2020) per il 29 marzo. Tuttavia, a causa delle misure di contenimento della pandemia, è stato dapprima emanato un nuovo d.P.R. di revoca di quello di indizione e quindi, con decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, è stato prorogato il termine di indizione del referendum costituzionale, stabilito entro 240 giorni (anziché 60) dalla comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum che lo ha ammesso (23 gennaio 2020). Quindi, con d.P.R. 17 luglio 2020 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 18 luglio 2020, n. 180) sono stati convocati i comizi elettorali (per il referendum in questione, unitamente alle elezioni regionali e comunali previste) per il 20 e 21 settembre 2020.

La riduzione del numero dei parlamentari era già stata oggetto, in passato, di numerose proposte: da quella della Commissione Bozzi (1983) a quella della Commissione D'Alema (1997), dalla riforma del governo Berlusconi (2006) a quella del gruppo di lavoro istituito dal Presidente Napolitano nel 2013 e quindi – limitatamente al riformato Senato – alla revisione del Governo Renzi. A queste possono aggiungersi le ricorrenti dichiarazioni di politici anche di particolare autorevolezza (si pensi a Nilde Iotti), oltre che i programmi elettorali di diversi partiti. Se è vero che generalmente tale riduzione si collegava a una differenziazione delle funzioni e della composizione delle due Camere, essa pareva essere ritenuta utile a prescindere, dovendosi peraltro considerare che, nei casi in cui il Senato non fosse stato in tutto o in parte più eletto a suffragio diretto, né (interamente) espressione della rappresentanza politica generale, i numeri della rappresentanza ne sarebbero risultati ulteriormente sacrificati.

La questione del numero dei parlamentari, peraltro, era stata oggetto di ampio dibattito anche alla Costituente. In seconda sottocommissione, il relatore Conti (Pri) propose di eleggere un deputato ogni 150.000 abitanti, proprio come avverrebbe a seguito della riforma costituzionale oggi sottoposta a referendum, mentre altri sostennero di ridurre il rapporto a uno ogni 100/120.000 (in tal senso, ad esempio, Lussu, del Partito sardo d'azione). Tra coloro che volevano un numero fisso si era parlato 300 (il comunista Nobile) o 400 (lo stesso Conti) deputati o di un numero massimo non superiore a 450 deputati (il liberale Bozzi) o non superiore a 500 (il comunista La Rocca). Tra i sostenitori di Camere più snelle vi erano, oltre a Conti, autorevoli costituenti come Einaudi e Perassi, secondo i quali

una Camera più snella poteva essere più autorevole e meglio funzionante. Altri, soprattutto nelle fila della Dc (da Cappi a Bulloni a Fuschini), ma anche, ad esempio il socialista Targetti e il comunista Terracini (nel cui partito vi erano però anche voci diverse come quella di Nobile), sostenevano invece che vi fosse bisogno di un maggior numero di parlamentari per avere una maggiore rappresentanza, ma anche tra questi, comunque, i numeri risultavano assai variabili. Un'ulteriore posizione (espressa in particolare da Patricolo, del fronte dell'uomo qualunque), poi, intendeva rinviare la questione numerica alla legge elettorale, ritenendola evidentemente di minore importanza. Come noto, la Costituente, alla fine, non stabilì un numero fisso, ma si orientò verso assemblee numerose, prevedendo l'elezione di un deputato ogni 80.000 abitanti (o frazione superiore a 40.000) e di un senatore ogni 200.000 abitanti (o frazione superiore a 100.000), mentre nel 1963 una revisione costituzionale stabilì il numero fisso di 630 deputati e 315 senatori elettivi (unitamente alla riduzione della durata della legislatura del Senato da sei a cinque anni).

Tutto ciò mostra come la scelta del numero dei parlamentari presenti un'ampia discrezionalità, come confermato anche dalle esperienze straniere. Nella Camera bassa, che è l'unica confrontabile in tutte le democrazie, per rimanere in Europa, risulta che in Francia (dove si sta discutendo di riduzione) il rapporto sia all'incirca di un deputato ogni 116.000 abitanti, in Germania (dove il numero è variabile) di uno ogni 117.000 e in Spagna di uno ogni 134.000. Si tratta, in sostanza, di numeri intermedi tra quelli che l'Italia ha oggi, con un deputato ogni 95.000 abitanti, e quelli che avrebbe dopo l'eventuale approvazione referendaria, quando ne avrebbe uno ogni 150.000. Occorre peraltro precisare che, tra i Paesi citati, l'Italia è l'unico ad avere anche un Senato interamente eletto a suffragio diretto (anche se da chi abbia compiuto 25 anni) e pienamente espressione di una rappresentanza politica generale come quella della Camera.

2. La riduzione del numero dei parlamentari apre una serie di ulteriori questioni, sul piano costituzionale, legislativo e regolamentare, avuto particolare riguardo alle motivazioni per le quali la presente revisione è stata proposta, che sono state individuate, in sede parlamentare, da un lato, in esigenze di risparmio della spesa pubblica e, dall'altro, nel miglioramento del funzionamento delle istituzioni parlamentari, pur essendo soprattutto quest'ultima a venire in questa sede in considerazione.

2.1. Dal primo punto di vista, in effetti, alcuni lamentano il carattere limitato della riforma che, a differenza delle precedenti che miravano a ridurre i parlamentari, non affronta la questione del bicameralismo (perfetto). Inutile dire che si tratti di una scelta del tutto legittima, considerato che la riforma del bicameralismo, al fine di introdurre eventualmente una differenziazione tra le due Camere, pur

generalmente condivisa, non rappresenta certamente una necessità, ma semmai un'opzione, peraltro assai diversamente declinabile (anzitutto in termini di monocameralismo o di bicameralismo differenziato) a seconda degli obiettivi che si intendono raggiungere. Peraltro, la precedente revisione costituzionale, bocciata nel referendum del 2016, ha offerto l'occasione per verificare come il bicameralismo perfetto assai raramente abbia costituito un ostacolo all'approvazione delle leggi (essendo stato, semmai, talvolta, lo strumento per rimediare ad alcuni errori), mentre sul piano della formazione delle maggioranze di governo la necessità che la fiducia sia espressa da entrambe le Camere ha rappresentato talvolta un (parziale) ostacolo solo a causa delle differenziazioni nella legge elettorale. Ciò per dire che certamente sarebbe stato possibile inserire la riduzione del numero dei parlamentari in un più ampio disegno volto a riformare anche il bicameralismo, ma che ciò non era certamente necessario. D'altronde, la specificità delle riforme costituzionali è stata più volte auspicata anche al fine di consentire agli elettori di votare, nel referendum su un testo omogeneo (cosa che, in verità, la Costituzione non richiede), tanto che nel 2016 era stata sostenuta – in modo certamente ardito – la possibilità (o, anzi, l'opportunità) di “spacchettare” nel voto popolare il testo licenziato dalle Camere.

Può semmai precisarsi che la legge di revisione costituzionale in questione prevede anche la riduzione del numero dei parlamentari della circoscrizione estero (da dodici a otto deputati e da sei a quattro senatori) e quella del numero minimo di senatori per Regione (da sette a tre), oltre che l'espressa previsione che i senatori a vita di nomina presidenziale in carica non possono essere in ogni caso in numero superiore a cinque (rendendo così impraticabile l'interpretazione seguita dai Presidenti Pertini e Cossiga, i quali avevano ritenuto che ciascun Presidente potesse nominarne cinque).

Da alcuni è stata evidenziata l'opportunità di ridurre, in proporzione ai parlamentari, anche il numero dei delegati regionali chiamati ad integrare il Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica (che diverrebbero, così, due, non potendosi più prevedere che la loro elezione avvenga da parte dei Consigli regionali «in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze»). Anche in questo caso, tuttavia, non si tratta di una necessità, ma semmai di una scelta, rispetto alla quale possiamo notare come, in realtà, il mantenimento dell'attuale numero (58) potrebbe forse dare a questa componente (che fino ad ora si è mossa interamente secondo logiche di appartenenza politico-partitica) una maggiore possibilità di far effettivamente valere la voce delle autonomie regionali nella scelta del Presidente della Repubblica (pur sembrando comunque difficile, in verità, che tale connotazione sia in grado di prevalere sull'appartenenza politica).

2.2. Sul piano legislativo, alla riduzione del numero dei parlamentari si lega la questione della legge elettorale. Ancora una volta, si tratta comunque di una scelta, da valutare sul piano dell'opportunità.

In effetti, mentre procedeva all'approvazione della revisione costituzionale in parola, il Parlamento ha approvato la legge 27 maggio 2019, n. 51, al fine di rendere applicabile il sistema elettorale vigente (l. n. 165/2017) indipendentemente dal numero dei parlamentari previsto dalla Costituzione, in modo che non si rendano necessarie modifiche alla normativa elettorale qualora il numero dei parlamentari dovesse essere modificato. A questo proposito, peraltro, la legge, all'art. 3, conferisce anche una delega al Governo per la determinazione dei collegi – uninominali e plurinominali – da esercitare «qualora entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della legge sia promulgata una legge costituzionale che modifica il numero dei componenti delle Camere».

In realtà, il nesso tra la riduzione del numero dei parlamentari e la modifica della legge elettorale si è fatto più stretto per motivi politici. In particolare, quando il Pd e i gruppi di LeU sono entrati a far parte della maggioranza (dalla quale è uscita la Lega), con la formazione del II governo Conte, nel settembre 2019, tra i punti dell'accordo politico, in virtù del quale essi si determinavano a mutare la posizione sul taglio dei parlamentari, da contraria a favorevole, vi era l'approvazione di una legge elettorale di tipo proporzionale. Questa era infatti considerata come la più idonea a recuperare quella rappresentatività delle Camere che si riteneva sacrificata dalla riduzione del numero dei parlamentari. Naturalmente, che, in linea di principio, un sistema elettorale proporzionale privilegi la rappresentanza più di uno maggioritario è affermazione da ritenere pacifica, anche se occorre poi verificare concretamente come la legge elettorale è formulata. Non vi è dubbio, infatti, che la presenza di soglie di sbarramento, magari piuttosto elevate, tanto più se unite a circoscrizioni piccole per l'assegnazione dei seggi, possono rappresentare ostacoli alla rappresentanza di forze politiche anche dotate di una non trascurabile base elettorale (anche di alcuni milioni di voti), per non parlare degli effetti che su un sistema proporzionale può produrre un premio di maggioranza. D'altronde, occorre considerare che il sistema maggioritario, pur sacrificando il pluralismo partitico, valorizza il rapporto rappresentativo elettori/eletto. In ogni caso, come dicevamo, l'intervento sul sistema elettorale risulta non (strettamente) necessario, ancorché certamente auspicabile, tanto più in presenza di una legge come quella vigente che, a tacere degli altri numerosi problemi, limitando a poco più di un terzo i collegi uninominali li vede già molto grandi (soprattutto al Senato) con l'attuale numero di parlamentari. In ogni caso, una nuova legge elettorale nonostante sembrasse a un certo punto essere stata avviata alla Camera (con un sistema proporzionale con sbarramento al 5%, che proprio da tale clausola traeva la denominazione volgare di "germanicum"), sembra essere poi tornata in alto mare, potendosi in proposito

comunque notare come se essa dovesse essere concepita in stretto collegamento con la revisione costituzionale sarebbe comunque opportuno che la sua approvazione fosse successiva, onde evitare un nuovo caso di legge elettorale “a Costituzione sperata”, già sventuratamente conosciuto con l’Italicum.

Sempre sul piano legislativo, poi, considerato che uno degli obiettivi che la riforma dichiara espressamente di voler perseguire è anche quello della riduzione dei costi, sarebbe probabilmente assai opportuno intervenire a ridurre le indennità e i rimborsi spese dei parlamentari, anche contribuendo così a ristabilire una maggiore fiducia pubblica negli stessi e quindi nell’istituzione, contribuendo così a un recupero di autorevolezza della stessa (secondo quanto già emergeva nel dibattito alla Costituente).

2.3. Sul piano regolamentare, la riduzione del numero dei parlamentari ha un’incidenza, naturalmente, soprattutto sulla composizione delle articolazioni interne. A partire dai gruppi parlamentari, per i quali il mantenimento dell’attuale consistenza minima potrebbe renderne più difficile la costituzione. Si tratta, naturalmente, di una questione rilevante, considerata la centralità che queste articolazioni interne hanno nel funzionamento delle Camere e in particolare nello svolgimento dei relativi lavori. In ogni caso, da un lato, non pare che una modifica dei regolamenti in tal senso (che porti, ad esempio, il minimo a 7 senatori e 14 deputati) presenti particolari ostacoli, potendo essere anzi considerata positiva anche al fine di evitare un gruppo misto difficilmente gestibile, e, dall’altro, rimane comunque la possibilità di ricorso alle già previste (e ulteriormente articolabili) deroghe.

Alla questione dei gruppi si lega anche quella delle Commissioni e delle Giunte. Per queste, in primo luogo, la riduzione del numero complessivo potrebbe non essere forse proporzionale a quella dell’organo, al fine di evitare consessi troppo ristretti e, anche in conseguenza di ciò, dovrebbe prevedersi la possibilità per ciascun parlamentare di partecipare a più di una commissione (magari fino a un massimo di tre), secondo quanto già previsto in Senato per i gruppi più piccoli. Naturalmente, tali considerazioni, volte a garantire in ciascuna commissione un’adeguata rappresentanza di ciascun gruppo hanno senso nella ribadita convinzione, che solo quanto accaduto nella scorsa legislatura – quando alcuni parlamentari furono sostituiti per dissenso politico rispetto alla linea della maggioranza del gruppo, o meglio del segretario del partito – costringe a non poter dare per scontata, che comunque anche in tale sede il parlamentare rappresenti la nazione, e non il gruppo (o addirittura il corrispondente partito politico), senza vicolo di mandato. Se, infatti, il parlamentare dovesse portare in commissione esclusivamente la posizione del gruppo (o addirittura del corrispondente partito), basterebbe far partecipare un esponente dello stesso, dotato di voto ponderato sulla base della sua consistenza nell’organo.

Sempre rispetto alle Commissioni, anche nella già evidenziata ottica di non comprimerne troppo la consistenza, la riduzione del numero dei parlamentari potrebbe rappresentare anche l'occasione per ridurre il numero di quelle permanenti, anche procedendo a una maggiore armonizzazione con la nuova struttura dei ministeri, unendo, quindi, ad esempio, le commissioni economiche (divise al Senato in programmazione economica e bilancio, da un lato e finanze e tesoro, dall'altro, e, alla Camera, in bilancio, tesoro e programmazione, da un lato, e finanze, dall'altro).

Si potrebbe poi discutere anche di una diminuzione dei componenti nell'ambito dell'Ufficio – o Consiglio – di presidenza, anche se forse, non prospettandosi una riduzione dell'attività a cui lo stesso è chiamato a far fronte, ciò potrebbe apparire non solo, naturalmente, non necessario, ma neppure opportuno.

La riduzione del numero complessivo dei componenti delle Camere induce inoltre a una maggiore attenzione rispetto all'effettiva partecipazione ai lavori. In tal senso, poiché l'esperienza sconsiglia di contare esclusivamente sul senso di responsabilità dei singoli (anche se forse questo potrebbe essere stimolato dalla partecipazione ad un organo meno pletorico), sembrerebbe opportuno incidere più di quanto già oggi avvenga sull'erogazione di alcuni emolumenti (in particolare di rimborsi spese) in caso di assenza, non computando, però, esclusivamente le sedute con votazione e soprattutto inserendo nel calcolo anche le sedute delle Commissioni e delle altre articolazioni interne.

3. Come si vede, la revisione costituzionale di fronte alla quale ci troviamo, nel caso in cui non sia rigettata (come accaduto alle due precedenti) dagli elettori, suggerisce, con diversa intensità, ulteriori interventi che si pongono su differenti piani. Tra questi, quelli probabilmente più utili, al fine di assicurare proprio quel buon funzionamento cui l'intervento mira, riguardano i regolamenti delle Camere. Ciò che, tuttavia, possiamo constatare è come nessuno dei prospettati interventi, per quanto certamente utile o anche molto utile, risulti necessario nel senso che senza questo le Camere non possano funzionare.

Ciò non significa che la presente riforma costituzionale non presenti alcuna controindicazione e che non si potesse giungere a un testo migliore, anche mirando al raggiungimento dei medesimi obiettivi di snellimento delle Camere, anche al fine di recuperarne centralità e autorevolezza (che da Einaudi a Perassi a Conti, alla Costituente, riconducevano ad assemblee meno ampie), assicurando un migliore funzionamento e minori costi.

In effetti, tra le diverse proposte di riduzione avanzate negli anni, questa risulta la più forte, portando l'Italia dal più alto al più basso rapporto eletti/popolazione tra i grandi Paesi europei. Seppure si tratti, come abbiamo visto, di proporzioni ancora accettabili, probabilmente sarebbe stato preferibile attestarsi su numeri un po' più elevati (considerando che un numero dei deputati intorno ai 480 sarebbe

risultato maggiormente in linea con la media dei grandi Paesi europei). A tale questione potrebbe aggiungersi quella dell'elezione su base regionale del Senato, che, nelle piccole Regioni, potrebbe dare luogo a soglie implicite significative. Anche se questo evidenzia, in realtà, un problema a monte, che è quello delle micro-regioni italiane, una soluzione poteva essere probabilmente individuata nello stabilire che la base potesse essere regionale o pluri-regionale, oltre che nell'attribuire un maggior numero di senatori minimi per Regione (ad esempio, cinque), così favorendo anche una caratterizzazione in senso regionale del Senato.

Deve tuttavia constatarsi che tale prospettiva di miglioramento del testo non pare essere stata perseguita, nel corso dei lavori parlamentari, neppure da chi si opponeva alla riforma, molto pochi risultando gli emendamenti in tal senso, certamente non portati avanti con particolare energia, essendosi preferito – a quanto pare – da parte di alcuni rifiutare completamente la revisione (talvolta perfino tacciata di antidemocraticità), salvo, almeno nel caso della maggior parte dei parlamentari del Pd e del gruppo di LeU, giungere poi ad approvarla nella seconda deliberazione della Camera dei deputati.

3.1. Nel concludere, vorremmo infine svolgere una considerazione sulla questione della rappresentanza, il cui sacrificio è da più parti imputato a questa revisione costituzionale. Ora, non pare dubbio che il peso del singolo elettore nella determinazione della composizione delle assemblee sia maggiore in presenza di un più elevato numero di membri di queste. Tuttavia, proprio l'esperienza italiana sembra dimostrare che, anche in presenza di un elevato numero di parlamentari, la rappresentanza può soffrire. Ciò avviene da tempo, nel nostro Paese, in ragione di una pluralità di fattori, il primo dei quali pare poter essere individuato nel mancato svolgimento, da parte dei partiti politici, della loro funzione costituzionale di strumenti attraverso i quali le persone possono concorrere con metodo democratico alla determinazione della politica nazionale. A ciò si sono aggiunte, dal 2005, una serie di leggi elettorali che hanno impedito l'instaurazione di un rapporto tra elettori ed eletti, sottraendo questi ultimi alla responsabilità nei confronti dei primi. Senza considerare, poi, l'assenza di norme sulla prevenzione dei conflitti d'interessi, in cui più volte anche i parlamentari sono incappati, compromettendo ulteriormente la fiducia dell'opinione pubblica nella stessa istituzione, in tal senso essendo andato anche lo strenuo mantenimento di molti privilegi (dagli abnormi emolumenti all'autodichia), considerati sempre più intollerabili dai cittadini. D'altronde, la sensazione di chiusura delle istituzioni (a partire da quella parlamentare, in cui deve invece realizzarsi la diretta rappresentanza popolare) è stata aumentata dalla sostanziale impossibilità non solo di scegliere effettivamente i propri rappresentanti (a causa – come detto – delle leggi elettorali) ma anche di condizionarne l'operato nel corso della legislatura, attraverso gli strumenti di democrazia diretta. Il referendum abrogativo, infatti, è

stato sostanzialmente depotenziato attraverso un uso abnorme dell'astensione, mentre l'iniziativa legislativa popolare è rimasta sempre inefficace a causa dell'assenza di strumenti che costringano le Camere ad occuparsene. Ad entrambi questi problemi cercherebbe, in realtà, di rimediare un'altra proposta di legge di revisione costituzionale pendente in Parlamento, che però, dopo un iniziale buon abbrivio, anche con il concorso dell'allora opposizione, che in questo caso aveva proposto e visto approvare modifiche al testo iniziale, risulta da mesi ferma e rischia di non concludere il proprio iter prima della fine della legislatura.