

Verso un Parlamento meno rappresentativo?*

GIULIO SANTINI**

Sommario

1. Tra rappresentanza della Nazione e rappresentatività del corpo elettorale. - 2. La rappresentatività rispetto ai territori. - 3. La rappresentatività rispetto alle categorie socio-economiche. - 4. La rappresentatività “in concreto”: membri del Governo, parlamentari in missione, assenteisti. - 5. Conservare la rappresentatività: una responsabilità per i partiti politici.

Data della pubblicazione sul sito: 18 settembre 2020

Suggerimento di citazione

G. SANTINI, *Verso un Parlamento meno rappresentativo?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Il contributo è stato pubblicato, previa valutazione, a seguito di una selezione promossa in occasione del seminario telematico *I numeri nelle funzioni del Parlamento. Riduzione dei parlamentari e organizzazione delle Camere* (25-26 giugno 2020) ed è stato presentato nell'ambito della tavola rotonda *Temeraria è l'inerzia? Giovani riflessioni sull'impatto del “taglio” dei parlamentari* (Pisa, 11 settembre 2020).

** Allievo Ordinario di Scienze Giuridiche nella Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna, Pisa. Indirizzo mail: g.santini@santannapisa.it.

1. Tra rappresentanza della Nazione e rappresentatività del corpo elettorale

«Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione», reca la prima parte dell'art. 67 della Costituzione repubblicana; la disposizione ha un cuore antico, richiamando quella del tutto analoga dello Statuto della monarchia, per cui «i deputati rappresentano la Nazione in generale, e non le sole provincie in cui furono eletti» (art. 41), nonché la previsione della Costituzione francese del 1791, che, al primo albore della vicenda del costituzionalismo continentale, sanciva: «*les représentants nommés dans les départements, ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la Nation entière*» (tit. III, cap. I, sez. III, art. 7). Il significato di queste previsioni è evidentemente quello di segnare la cesura tra la «rappresentanza degli antichi» e quella «dei moderni»¹, nel passaggio dai rapporti modellati sul mandato civilistico a quelli di diritto pubblico che discendono dall'espressione del suffragio, ed escludono il vincolo di mandato.

Del resto, risulta chiaro che tale indicazione non può essere intesa nel senso che il parlamentare si possa considerare rappresentante di tutti gli elettori o di tutti i collegi singolarmente intesi, ma piuttosto che egli concorre a esprimere la volontà di un organo che non riassume in sé una mera somma di istanze corporative, ma la cui voce è quella di un solo, unico corpo, quello dell'intera Nazione². Non è possibile indugiare sull'investigazione dei molteplici significati che tale categoria ha assunto nel diritto pubblico dell'età contemporanea³; ma, sol che si consideri la definizione data dallo stesso Sieyès, per la quale essa si riassume nell'«*assemblage des individus*»⁴, affatto diversi tra loro⁵, appare

¹ L. CIAURRO, *Art. 67*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione*, II, Torino, Utet giuridica, 2006, p. 1288.

² Cfr. R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, II, Paris, Sirey, 1922, pp. 221 ss. Si ricordino le classiche parole di E. BURKE nello *Speech to the Electors of Bristol* (1774): «*Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests; which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates; but parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole*».

³ Cfr. P. CARROZZA, *Nazione*, in *Digesto*, IV ediz., *Discipline pubblicistiche*, X, Torino, Utet, 1995, pp. 126 ss.

⁴ E.J. SIEYÈS, *Qu'est-ce que le Tiers-État?* (1789), VI.

⁵ Sul fatto che la storia stessa del secolo scorso imponga di rifiutare, anche in un'ottica costituzionalmente orientata, ogni finzione di monolitica unitarietà della Nazione, cfr. l'ammonimento di P. GROSSI, *La Costituzione italiana quale espressione di un tempo giuridico pos-moderno*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2013, pp. 607 ss. Ricorda come un aumento del numero di eletti sia conseguito, tra Ottocento e Novecento, all'estensione del suffragio e all'introduzione della proporzionale, E. ROSSI, *Il numero di parlamentari in Italia, dallo Statuto albertino a oggi*, in *Meno parlamentari, più*

evidente come la rappresentanza politica non possa prescindere dal farsi immagine del pluralismo della società di cui è espressione⁶. Si è potuto rilevare come tra rappresentanti e rappresentati «si stabilisce un rapporto di «corrispondenza» o, meglio, di «somiglianza»: il corpo [legislativo] rappresenta la nazione in quanto le somiglia, cioè la riproduce su scala ridotta nella propria composizione»⁷: questa capacità di mantenere aperto un continuo dialogo con gli elettori gli conferisce il carattere della rappresentatività.

Per questo, il numero degli eletti, che, in un sistema democratico, dovrebbe accompagnarsi non soltanto a un'eterogenea provenienza territoriale, ma anche alla loro differenziazione in termini di estrazione sociale e professionale, nonché, come ovvio, al pluralismo delle posizioni politiche, non è una variabile indifferente quando si ragiona tanto della loro legittimazione agli occhi della cittadinanza, quanto di quella delle assemblee di cui fanno parte; riveste anzi una «importanza intrinseca e oggettiva per il funzionamento [...] della rappresentanza», e per garantire a essa una «maggiore efficacia» e il «necessario equilibrio»⁸.

È pur vero che il Parlamento non dovrebbe ridursi (se questo già non è accaduto) a luogo di confronto tra la traduzione normativa dell'indirizzo politico del Governo e una miriade di istanze microsettoriali, di carattere corporativo o localistico, ciò che ad ogni evidenza appare disfunzionale a una corretta

democrazia?, Pisa, Pisa University Press, 2020, p. 18. Di antielitarismo nella preferenza della Costituente italiana per un Parlamento piuttosto numeroso parla A. TORRE, *Meno siamo, meglio stiamo? Il numero di parlamentari fra quantità e qualità della rappresentanza*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2020 (in corso di pubblicazione).

⁶ Così, è possibile parlare, con D. NOCILLA e L. CIAURRO (*Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 556 ss.), di coesistenza, nel contesto giuridico e contemporaneo di due caratteri della rappresentanza: quello della «situazione», per cui «esistono interessi comuni, obiettivamente determinabili, del popolo (o della nazione) [...] che [...] trascendono quelli dei cittadini o dei gruppi sociali, sicché esisterebbe una volontà popolare ipotetica diretta al perseguimento di tali interessi», e «il rappresentante sarebbe colui cui è affidata la cura» di essi; e quello del «rapporto», per cui «le elezioni non costituiscono pura scelta dei governanti, ma manifestazione di volontà, di interessi, di opinioni, di aspirazioni da parte del popolo, che affida così a taluni soggetti il mandato di farsene portatore», e «i vincoli che possono esser posti dagli elettori ai propri rappresentanti ed il legame che si instaura tra gli uni e gli altri si esprimono nell'idea che i singoli deputati rappresentino quella parte del popolo che li ha eletti».

⁷ D. FISICHELLA, *Elezioni (sistemi elettorali)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, Giuffrè, 1965, p. 653. Per Fisichella la rappresentatività assume un carattere democratico, e non meramente statistico, quando risulta da un voto dal carattere libero e periodico.

⁸ P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli art. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Meno parlamentari*, cit., pp. 175 ss.

impostazione del procedimento legislativo e a una destinazione mirata e razionalmente ponderata delle (per definizione scarse) risorse a disposizione dello Stato⁹. Nondimeno, in relazione alla riforma costituzionale che sarà soggetta a *referendum* il 20 e 21 settembre, è stato possibile revocare in dubbio la capacità delle Camere, ridotte a 400 deputati e 200 senatori, di essere adeguatamente rappresentative, tanto dei territori, quanto delle minoranze politiche, quanto di vasti settori della cosiddetta “società civile”¹⁰. In questo contributo si proverà a tratteggiare qualche linea di riflessione relativamente a questo genere di timori, non soltanto dal punto di vista dell’equilibrio tra ripartizioni geografiche (circoscrizioni e Regioni), ma anche da quello, per così dire, legato alla “sociologia del Parlamento”.

Peraltro, una considerazione metodologica si rende fin d’ora necessaria: nell’analisi della riforma, talvolta si è privilegiato considerare unitariamente gli eletti delle due Camere¹¹, talaltra si è preferito tenerli distinti¹². Sebbene, in

⁹ Come osserva G. DI PLINIO, *Un “adeguamento” della costituzione formale alla costituzione materiale. Il “taglio” del numero di parlamentari, in dieci mosse*, in *Federalismi.it*, 7, 2019, spec. pp. 5 ss., 12 ss.

¹⁰ Questa obiezione viene fatta propria da larga parte della letteratura (scientifica e pubblicistica) che non vede con favore la revisione costituzionale. In particolare, senza alcuna pretesa di esaustività, si possono citare: F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019 («i centri più abitati, naturalmente, fagociteranno la rappresentanza delle aree interne, [...] destinate a perdere chiari collegamenti politici», p. 17); A. ALGOSTINO, *Perché ridurre i parlamentari è contro la democrazia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 settembre 2019 («si afferma con l’opzione “Camere mini” [...] una visione maggioritaria e decisionista della democrazia, [...] abdicando alla sua esistenza come garanzia di pluralismo delle voci, anche, se non soprattutto, di quelle minoritarie e dissonanti», p. 8); P. COSTANZO, *Quando i numeri manifestano principi ovvero della presunta incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*, in *Consulta online*, 1, 2020 («riuscirebbe alterato e mortificato il rapporto rappresentativo fra elettori ed eletti» e «il voto di ciascuno risulterebbe infatti diluito in misura intollerabile fino a rendere praticamente simbolico recarsi a votare», p. 77); M. LUCIANI, *Un “taglio” non meditato*, in *Meno parlamentari*, cit. («la riduzione delle chances di adeguata rappresentanza di alcune posizioni politiche potrebbe determinare non trascurabili conseguenze in termini di consenso e, dunque, di legittimazione delle assemblee rappresentative», p. 246).

¹¹ Cfr. per es. C. FUSARO, *Perché non è possibile votare “no” alla riduzione dei parlamentari. Anche se è una goccia nel mare delle riforme necessarie*, in *Meno parlamentari*, cit., p. 243, o, *ivi*, anche più esplicitamente, G. CERRINA FERONI, *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, p. 232.

¹² Cfr., ancora *ex pluris*, M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2020, p. 57; in ottica comparatistica, G.

ordine a determinate domande di ricerca, anche il primo punto di vista possa essere valido o preferibile, ai fini che qui rilevano occorrerà considerare separatamente le due Camere; altrimenti, si rischierebbe di incappare nel paradosso per cui, immaginando che, in un sistema bicamerale “perfetto” come quello vigente in Italia, il Parlamento sia composto bensì da 945 eletti, ma in grandissima parte deputati e con poche decine di senatori, esso dovrebbe essere giudicato equivalente a quello attuale quanto a capacità di garantire adeguatamente la rappresentatività: il che non corrisponde al vero, se si considera la palese stortura di rimettere a una Camera piccolissima, specie in rapporto alla popolazione, poteri quali la fiducia e sfiducia al Governo o l’approvazione delle leggi, a fronte, oltretutto, di una controparte senza dubbio pletorica. Concludendo, si potrebbe affermare che ciò che interessa non è (solo) il numero assoluto di parlamentari, ma la capacità di ciascun ramo del Legislativo di operare in modo efficiente, conservandosi, allo stesso tempo, sufficientemente rappresentativo.

2. La rappresentatività rispetto ai territori

L’impatto della riduzione dei parlamentari sulla rappresentatività delle Camere rispetto ai territori è stato oggetto di ampie e articolate ricostruzioni dottrinali¹³, e qui si rifletterà solo su alcuni aspetti. In concreto, da un lato è stato possibile osservare come la riduzione a tre (da sette) del numero minimo di senatori spettanti a ciascuna Regione o Provincia autonoma possa contribuire a ridurre il grado di sperequazione nel peso delle circoscrizioni alla Camera alta, che oggi può apparire eccessivo: mentre la Regione con il più alto rapporto tra eletti e elettori, la Sardegna, passa da un senatore ogni 204.920 abitanti a 327.872 (una riduzione del 37,5 per cento), quella con il tasso più basso (esclusi i casi particolari di Molise, Valle d’Aosta e Trentino - Alto Adige), la Basilicata, lo vede aumentare da uno su 82.577 a uno su 192.679 (meno 57,1 per cento)¹⁴. Dall’altro, proprio la risultante di un numero di senatori particolarmente basso,

DELLEDONNE, *Un’anomalia italiana? Una riflessione comparatistica sul numero dei parlamentari negli altri ordinamenti*, in *Meno parlamentari*, cit., p. 56.

¹³ Tra i commenti di maggior respiro, cfr. *ex multis* F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale*, cit. pp. 16 ss.; G. CONTI, *Il problema della rappresentanza è un numero?*, in *Meno parlamentari*, cit., pp. 207 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, in *Meno parlamentari*, cit., pp. 215 ss.; M. VOLPI, *La riduzione*, cit., pp. 59 ss.

¹⁴ Cfr. C. NAPOLI, *Sulla ripartizione dei senatori tra le regioni e sulla circoscrizione estero*, in *Meno parlamentari*, cit. pp. 158 ss.

complessivamente e specificamente in molte Regioni¹⁵, non è esente da prospettare complicazioni: è stato ad esempio osservato che numerosi territori perderebbero necessariamente un rappresentante nella maggioranza delle commissioni permanenti (specialmente se rimarranno quattordici)¹⁶.

Ma soprattutto, ai sensi dell'art. 2, co. 7-8, l. 165/17, se è vero che la legge elettorale prevede, anche per la Camera alta, uno sbarramento nazionale (al 3 per cento dei voti per le liste, al 10 per le coalizioni), in realtà questo corrisponde, in tale ramo del Parlamento, soltanto a una condizione necessaria per l'accesso al riparto dei seggi nella quota proporzionale, la quale, tuttavia, avviene sempre a base circoscrizionale (cioè regionale, *ex art. 57 Cost.*); sicché si determina la possibilità di soglie di sbarramento implicite troppo alte (specialmente dove i senatori eletti dalle liste saranno solo due o tre), con possibili ricadute anche rispetto alla composizione del *plenum* assembleare, consistenti nell'esclusione di liste che pure abbiano ottenuto un risultato soddisfacente rispetto al *quorum* esplicito¹⁷. Il miglior modo di ovviare al problema sarebbe senz'altro una revisione della legge elettorale che contempli il riparto dei seggi su base nazionale¹⁸: e la dubbia compatibilità di questa previsione con il dettato costituzionale porta all'ordine del giorno la possibilità di una novella della Carta in tal senso.

Infatti, si deve segnalare la proposta di revisione costituzionale, per il momento all'esame della Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, volta (oltreché a ridurre da tre a due i delegati di ciascuna Regione che concorrono all'elezione del presidente della Repubblica) a superare il requisito della base regionale per l'elezione del Senato, senza però far venir meno il numero minimo di eletti riconosciuti alle Regioni (p.d.l. cost. C. 2238). In quest'ultimo punto dimostra, forse, scarsa coerenza¹⁹, ma apre alla possibilità di

¹⁵ Non si deve trascurare neppure il problema che riguarda la Circostrizione estero, cui sono assegnati 4 seggi alla Camera alta; ciascuna delle sue ripartizioni (America settentrionale; America meridionale; Asia, Africa e Oceania; Europa) esprimerà un solo senatore: «dell'effettiva rappresentatività degli eletti nel suo seno è lecito dubitare» (M. LUCIANI, *Un taglio*, cit., p. 247).

¹⁶ Cfr. G. MELIS, *Un "no" a favore del buon parlamentare*, in *rivistailmulino.it*, 2 settembre 2020.

¹⁷ Cfr., *ex pluris*, G. TARLI BARBIERI, *La riduzione*, cit., p. 216.

¹⁸ A questo proposito, il p.d.l.2329, la proposta di revisione elettorale all'esame della Camera dei deputati a prima firma dell'on. Giuseppe Brescia, che abolisce la quota maggioritaria e fissa una soglia di sbarramento nazionale al 5 per cento, prova a riconoscere uno spazio ai piccoli partiti garantendo l'accesso alla rappresentanza alle liste che abbiano ottenuto tre quozienti circoscrizionali alla Camera o un quoziente regionale al Senato.

¹⁹ Cfr. i dubbi di G. TARLI BARBIERI, *La riduzione*, cit., p. 222.

una ripartizione dei seggi tra liste concorrenti nazionale, con successiva distribuzione dei senatori tra circoscrizioni, coincidenti con una (per le più grandi) o più Regioni²⁰; il numero di parlamentari spettanti a ciascuna di esse dovrebbe tener conto comunque del dispositivo dell'art. 57, co. 3 Cost. e, quindi, anche della garanzia di almeno tre senatori per le Regioni piccole eventualmente aggregate.

Ora, però, risolto un problema se ne pone un altro: la possibilità di raccogliere gli elettori in grandi circoscrizioni pluriregionali viene incontro all'esigenza di garantire a esse una magnitudine (cioè un numero di rappresentati) simile, ma a dispetto di un notevole ampliamento dell'estensione geografica del collegio²¹. Grandi città o agglomerati urbani omogenei continueranno a esprimere diversi eletti, ampie zone montane, rurali o semplicemente dalla scarsa densità di popolazione dovranno invece trovarsi riunite (si rammenta, a puro titolo di esempio, il fatto che, assommate, le Marche e l'Umbria raggiungono i 17.857 chilometri quadrati di superficie, per 319 Comuni, ma hanno una popolazione di circa un quinto inferiore rispetto alla Città metropolitana di Napoli, concentrata nei 1171 chilometri quadrati di 92 Comuni). Ora, se la circoscrizione deve essere disegnata in modo tale da consentire all'eletto di «prendere in conto» le istanze del suo elettorato di riferimento, «tenerle in conto» nell'attività parlamentare ed essere in grado di «rendere conto» del proprio operato alla cittadinanza²², accorpare zone del Paese diversissime tra di loro e cariche di problemi assai eterogenei (se non contrastanti) potrebbe mettere alla prova la possibilità di perseguire efficacemente tali obiettivi²³.

²⁰ Cfr. M. VOLPI, *La riduzione*, cit. p. 70.

²¹ Pone il problema rispetto alla riforma in oggetto F. PACINI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sul sistema elettorale*, in *Meno parlamentari*, cit., pp. 101 ss.

²² G. PASSARELLI, *La riduzione della grandezza dell'Assemblea parlamentare e la rappresentanza territoriale in Italia: il ruolo della circoscrizione*, in *Federalismi.it*, 15 aprile 2020. Come osserva S. CURRERI, *Gli effetti politico-istituzionali negativi di questa riduzione dei parlamentari*, in *Meno parlamentari*, cit., pp. 236 ss., «l'elezione dei parlamentari nelle singole circoscrizioni elettorali (anziché, per ipotesi, in un unico collegio nazionale) risponde [...] alla necessità che gli interessi dei territori, anziché ignorati, siano dai parlamentari eletti proiettati, valorizzati, confrontati e selezionati in Parlamento, cioè nella sede della rappresentanza politica nazionale dove la pluralità si trasforma e si compone in unità».

²³ Anche nel dibattito francese il dibattito sull'opportunità di portare i membri dell'*Assemblée Nationale* a 404 deve fare i conti con la consapevolezza che la riduzione del numero dei deputati comporterebbe la mancata garanzia di un eletto per Dipartimento. Pure, la riduzione dei componenti la *House of Commons* britannica, già decisa nel 2010, tarda a trovare effettività proprio per complicazioni e ritardi nella

Si deve poi sottolineare, ancorché solo come giudizio di fatto e non di valore, la contraddittorietà di una simile operazione rispetto ai molti anni in cui la trasformazione del Senato in un'assise delle Regioni, dei territori, delle autonomie locali sembrava, se non prioritaria, almeno oggetto di largo consenso²⁴. Altri aspetti critici sono il possibile annichilimento delle zone interne rispetto ad aree urbane, socialmente ed economicamente più dinamiche, con cui potrebbero doversi trovare accorpate nella circoscrizione elettorale²⁵ e la difficoltà, per il parlamentare, di confrontarsi con un territorio molto vasto ed eterogeneo, sia durante la campagna elettorale (che potrebbe diventare anche più costosa, specie se venisse mantenuta una quota di collegi uninominali), sia nello svolgimento delle funzioni²⁶. Nell'eventuale fase di attuazione della riforma occorrerà dunque prestare particolare attenzione e ricercare il massimo equilibrio fra esigenze diverse, quanto a questo tema tanto delicato e cruciale.

3. La rappresentatività rispetto alle categorie socio-economiche

Oltre ai rischi per quanto riguarda la mancata rappresentanza di territori scarsamente abitati, mette conto rilevare quelli relativi alla possibile riduzione, tra le fila dei parlamentari, degli esponenti di alcune categorie socio-professionali. In particolare, si può osservare come la composizione delle Camere risulti, da questo punto di vista, alquanto sproporzionata²⁷: nella Legislatura attuale, coerentemente a tendenze di lungo periodo, sono decisamente prevalenti, anche rispetto alle proporzioni relative alla popolazione generale, categorie quali gli imprenditori (66 deputati e 49 senatori), gli avvocati (85 e 45), mentre sono molto ben rappresentati gli impiegati (57 e 46), i dirigenti (35 e 18), gli insegnanti (26 e 20), i docenti universitari (24 e 21), i giornalisti (25 e 18), i consulenti (21 e 20). I funzionari di partito sono 18 fra i deputati e solo 5 fra i senatori, mentre gli amministratori locali esprimono 18 eletti alla Camera bassa e 21 a quella alta.

Tra le categorie meno presenti, in rapporto al numero di occupati complessivo, spiccano certamente agricoltori, commercianti, artigiani, e operai. Si tratta di professioni che non hanno mai espresso un numero di eletti ragguardevole, ma che, anche rispetto al passato, lo vedono particolarmente contratto. Al presente, a fronte di un milione e 250 mila occupati nel settore

definizione delle nuove circoscrizioni (cfr. G. DELLEDONNE, *Un'anomalia*, cit., pp. 63 ss.).

²⁴ Come ricorda E. ROSSI, *Il numero dei parlamentari*, cit., pp. 26 ss.

²⁵ Cfr. F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale*, cit., pp. 17 ss.

²⁶ Cfr. G. MELIS, *Un "no"*, cit.

²⁷ Tutti i dati sono desunti dai siti delle due Camere, e si basano sulle autodichiarazioni dei parlamentari, che potrebbero essere imprecise.

primario²⁸ (il 2 per cento della popolazione), questa categoria esprime soltanto 3 senatori e 2 deputati (in complesso lo 0,52 per cento degli eletti). I commercianti sono stimati in circa due milioni e 200 mila²⁹ (3,6 per cento), di essi 4 siedono al Senato e 6 alla Camera, con un altro deputato cessato dal mandato (1,16 per cento). Gli artigiani risultano in numero di un milione e 657 mila³⁰ (2,7 per cento), con 3 senatori, di cui uno anche commerciante, e 3 deputati, di cui uno cessato per dimissioni (0,63 per cento). Gli operai, intorno a sei milioni³¹ (circa il 10 per cento), contano soltanto 2 deputati, e nessun senatore (0,21 per cento).

Il fatto che sia lecito temere che queste categorie (che insieme assommano quasi un quinto della popolazione) vedano ulteriormente compresso il già asfittico spiraglio di rappresentanza in caso di riduzione del numero dei parlamentari può risultare corroborato anche dall'osservazione che molti di questi eletti non ricoprivano, nelle liste, posizioni particolarmente favorevoli: in particolare, su 23 eletti, 10 non erano né candidati in un collegio uninominale né capilista per la quota proporzionale, e un senatore (commerciante) e cinque deputati (un agricoltore, un artigiano e tre commercianti) hanno ottenuto un seggio soltanto per effetto del "ripescaggio", dovuto all'elezione di altri candidati, presenti in una posizione più alta della lista, in un collegio uninominale o in altra circoscrizione (si trovavano quindi in una posizione di per sé inidonea all'accesso al Parlamento)³². A margine, si può anche ricordare, senza pretesa di inferenze, che questi settori della società si trovano praticamente orfani di rappresentanza nella metà sinistra dell'emiclo (considerando i gruppi Liberi e uguali, Partito democratico, Italia viva - Psi): soltanto un agricoltore siede al Senato nelle fila del Pd.

Per quanto riguarda i parlamentari sindacalisti o esponenti di associazioni, ossia i rappresentanti di larghi settori organizzati della società, collaterali ai partiti

²⁸ Analisi del Centro studi di Confagricoltura, 7 febbraio 2020.

²⁹ Osservatorio Inps sui lavoratori autonomi, 24 giugno 2020.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Sei milioni 655 mila, secondo i dati Istat relativi agli occupati medi del 2017 e riferiti a chi lavora con la qualifica giuridica di operaio.

³² Si ricorda che la s. 35/17 della Corte costituzionale, rispetto alla possibilità per l'eletto in più circoscrizioni di scegliere quella da rappresentare, ha rilevato l'illegittimità costituzionale, in quanto «l'opzione arbitraria consente [...] di essere titolare non solo del potere di prescegliere il collegio d'elezione, ma altresì, indirettamente, anche di un improprio potere di designazione del rappresentante di un dato collegio elettorale» (cons. diritto, 12.2); sicché la vigente legge elettorale (determinata dalla l. 165/17) disciplina che l'eletto in un collegio uninominale e alla proporzionale rappresenti il primo; e chi ha ottenuto il seggio in più collegi plurinomiali, quello dove la lista ha ottenuto la minore cifra elettorale percentuale (art. 1, co. 29 e art. 2, co. 9).

e storicamente ossatura del consenso verso questi ultimi³³, si può osservare come non siano particolarmente numerosi (7 deputati e 8 senatori); tuttavia, l'indagine sulla loro collocazione elettorale si dimostra piuttosto favorevole all'ipotesi che le forze politiche siano particolarmente interessate a garantire la presenza in Parlamento di questa categoria (e quindi si debba meno temere quanto a una sua possibile contrazione). In primo luogo si osserva che sono espressione di tutte le forze politiche principali; poi, che tra gli eletti alla Camera due risultano vincitori in un collegio uninominale e quattro sono stati capilista, mentre, tra i senatori, due provengono dalla quota maggioritaria, tre erano capilista, una è stata eletta nella Circoscrizione estero, soltanto una ha ottenuto il seggio in ragione dell'elezione multipla di un compagno di lista. Di più: alcuni di questi soggetti (quali l'on. Renata Polverini o le senn. Valeria Fedeli e Teresa Bellanova) sono figure che hanno ricoperto ruoli politici di prestigio, e sono stati candidati sia in un collegio uninominale che nelle liste per la quota proporzionale, il che appare indice di alta priorità attribuita dal rispettivo partito al loro ingresso in Parlamento.

4. La rappresentatività “in concreto”: membri del Governo, parlamentari in missione, assenteisti

Fin qui si è detto della capacità del *plenum* di assicurare la rappresentatività; ma il discorso rimane ancora un po' astratto, quando non si voglia tener conto del fatto che i lavori delle Camere non sono egualmente partecipati da tutti i componenti. Non sono soltanto in questione i casi di negligenza e scarso impegno, ma anche quelli che vedano il parlamentare costretto da altre incombenze istituzionali (sia per conto della Camera stessa, sia in quanto membro del Governo) o di partito. Se un deputato che esprime certe istanze politiche, territoriali e sociali non riesce a garantire un adeguato livello di presenza, e mancano colleghi che possano o vogliano farsene interpreti (il che sarà più probabile a Camere ridotte), queste finiranno per trovare poco o nessuno spazio nella dialettica interna al corpo legislativo.

Il numero di membri del Governo che sono anche parlamentari è generalmente stato cospicuo, e prevalente rispetto a quello dei non eletti: in media, nei Governi delle Legislature XVII e XVIII, al momento

³³ Sul collateralismo tra associazioni e forze politiche dopo la crisi del primo sistema dei partiti repubblicano, cfr. R. BIORCIO, T. VITALE, *Italia civile. Associazionismo, partecipazione e politica*, Roma, Donzelli, 2016; sul mutamento del ruolo dei sindacati, cfr. M. CARRIERI, *Le divergenze parallele. Le organizzazioni di interesse nel sistema politico bipolare*, in *Meridiana*, 1, 2010, pp. 175 ss.; B. CARUSO, *La rappresentanza delle organizzazioni di interesse tra disintermediazione e re-intermediazione*, in *Studi in memoria di Sergio Magrini*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 29 ss.

dell'insediamento, ci si attesta su 43 componenti deputati o senatori (tra presidente, ministri, viceministri e sottosegretari)³⁴. La loro condizione di interlocutori del Parlamento tanto nel procedimento legislativo, quanto nei momenti di sindacato, indirizzo e controllo (estesa anche ai sottosegretari dall'art. 10, co. 4, l. 400/88) è riconosciuta dai regolamenti parlamentari, in particolare con la disciplina delle sostituzioni nelle commissioni permanenti da parte di colleghi dello stesso gruppo, che continuano ad appartenere anche a un'altra commissione (*ex art. 19, co. 3, r.C.d. e art. 21, co. 4 r.S.R.*); del pari, il fatto che gli impegni di Governo non consentano loro la piena partecipazione ai lavori di assemblea trova sanzione normativa nelle previsioni relative alla disciplina del numero legale: alla Camera, i componenti del gabinetto assenti per ragioni d'ufficio sono computati presenti ai fini del calcolo del *quorum* funzionale (art. 46, co. 2 r.C.d.); al Senato, il numero dei soli ministri assenti viene sottratto da quello dei componenti il *plenum* (art. 18, co. 2 r.S.R.)³⁵.

Il livello di partecipazione ai lavori del Parlamento, peraltro, non risulta particolarmente elevato anche in diversi casi di eletti che pure non sono impegnati su mandato della Camera di appartenenza o per ragioni di Governo; il fenomeno dell'assenteismo parlamentare, oggetto di largo discredito presso la pubblica opinione, ha radici assai risalenti nella storia costituzionale italiana³⁶, e conosce una forma di sanzione (legittimata dall'art. 2, l. 1261/65) nella decurtazione della diaria corrisposta a titolo di rimborso delle spese di soggiorno nella capitale, per ogni giornata in cui il parlamentare abbia preso parte a meno di due terzi delle votazioni, nei limiti di circa 200 euro, nonché, fino all'importo di 500 euro mensili, in caso di mancata partecipazione ai lavori di commissioni e giunte³⁷.

Tuttavia il fenomeno continua ad avere una certa incidenza: per quanto riguarda la Legislatura in corso, 77 deputati e 14 senatori sono stati assenti in più del 30 per cento delle votazioni; se si guarda, però, anche ai parlamentari in missione, si osserva come soltanto 267 senatori e 442 deputati abbiano preso

³⁴ Precisamente, salvo errore di calcolo, 35 su 62 nel Governo Letta; 43 su 62 nel Governo Renzi; 47 su 61 nel Governo Gentiloni; 49 su 65 nel Governo Conte I; 44 su 65 nel Governo Conte II. Giova ricordare che il numero massimo di componenti è determinato dalla legge in 65 (ai sensi dell'art. 15, co. 3-*bis* del d.l. 195/09, convertito con l. 26/10).

³⁵ Cfr. T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, II ediz., Milano, Giuffrè, 2011, pp. 196 ss.

³⁶ Sull'assenteismo parlamentare in età statutaria, cfr. ad es. R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana*, Roma, Carocci, 2002, pp. 81 ss.

³⁷ Cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V. ediz., Milano, Giuffrè, 2013, p. 260.

parte ad almeno il 70 per cento delle votazioni³⁸: il che non è necessariamente indice di inoperosità, in quanto un certo numero di parlamentari svolge un rilevante carico di lavoro nelle commissioni, giunte, uffici di presidenza, in rappresentanza della propria Camera, come membro del Governo, in attività di partito o di amministrazione di enti locali, e non tiene neppure conto delle assenze dettate da ragioni di salute; tuttavia indica che, in una consistente parte delle votazioni, diversi territori e diversi interessi economici e sociali, risultano di fatto sottorappresentati.

Questo ovviamente non ne inficia la validità o la legittimità, in quanto il consenso parlamentare non deve certo formarsi su base consociativa e corporativa³⁹, tuttavia porta a interrogarsi sulla legittimazione dell'operato di Camere che si potrebbero riunire a ranghi davvero ridotti (in specie il Senato)⁴⁰, atteso che non sembrano del tutto eliminabili un certo grado di assenteismo "fisiologico" e la presenza di una quota di eletti impossibilitati a partecipare ai lavori per l'incombenza di altri incarichi. Il problema riguarda anche la tenuta delle maggioranze *pro tempore*, qualora si reggano su numeri risicati, ulteriormente diradati dalla scarsa possibilità di assicurare la presenza da parte dei componenti dell'Esecutivo. Altresì problematico potrebbe rivelarsi garantire l'effettiva sostituzione, nelle commissioni permanenti, di ministri e sottosegretari, qualora appartengano a gruppi di dimensioni ridotte, i cui membri dovrebbero già dividersi tra più di un consesso⁴¹.

A possibile rimedio si potrebbe ipotizzare l'introduzione di un'incompatibilità tra carica di Governo e seggio parlamentare: essa è prevista da numerosi ordinamenti europei (Francia, Portogallo, Svizzera, Paesi Bassi...), ma, nel nostro

³⁸ I dati sono riportati sul sito www.openparlamento.it, consultato il 4 settembre 2020. Si consideri che il presidente non partecipa alla votazione.

³⁹ Del resto, il principio per cui i presenti sono legittimati a impegnare gli assenti è stato fatto proprio dalle assemblee parlamentari sin dall'età delle diete medievali (cfr. E. RUFFINI, *La ragione dei più*, Bologna, Il Mulino, 1977, spec. pp. 110 ss., 264 ss.).

⁴⁰ Salvo revisione complessiva del sistema delle commissioni permanenti, al Senato esse potrebbero contare appena 13 o 14 componenti, così determinandosi un *quorum* funzionale di sette e un numero di voti necessario, se del caso, all'approvazione di una legge in sede deliberante pari a quattro (così, fra gli altri, S. CURRERI, *Gli effetti politico-istituzionali*, cit., pp. 237 ss.; cfr. anche F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale*, cit., pp. 25 ss.).

⁴¹ Cfr. L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in *Meno parlamentari*, cit., pp. 136 ss.; C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2020, p. 180; L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui regolamenti di Senato e Camera*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2020 (in corso di pubblicazione).

Paese, oltre a porsi al di fuori di una consolidata tradizione tipica della nostra forma di Governo parlamentare, richiederebbe probabilmente il procedimento aggravato della revisione costituzionale (cfr. l'art. 64, co. 4 Cost.)⁴². Sembra assai più plausibile ipotizzare soluzioni di fatto basate o su un impegno politico alle dimissioni da parlamentare, richiesto dai partiti ai propri esponenti chiamati a far parte del gabinetto (sulla scorta di quanto praticò la Democrazia cristiana a partire dal 1992), o semplicemente sulla preferenza, nella composizione della compagine governativa, di soggetti che non siano membri delle Camere; semprché alla riduzione del numero dei parlamentari non faccia seguito anche un ridimensionamento dell'Esecutivo, in particolare per quanto riguarda i sottosegretari.

Potrebbe essere invece compiuta una riflessione sulla compatibilità del mandato parlamentare con l'esercizio di una professione (in particolare esiste un dibattito molto risalente relativo a quella di avvocato, sempre tra le più rappresentate) o la gestione di un'impresa, in quanto, peraltro, è stato possibile rilevare empiricamente come all'aumento del reddito extraparlamentare corrisponda un decremento della partecipazione ai lavori⁴³, come pure una stretta verso la totale esclusione della possibilità, per il parlamentare, di ricoprire qualsiasi mandato elettivo locale, anche nei comuni più piccoli e per le cariche non esecutive⁴⁴.

5. Conservare la rappresentatività: una responsabilità per i partiti politici

Quanto esposto finora sembra condurre alla conclusione che, di per sé, un Parlamento di 400 deputati e 200 senatori elettivi non risulta inidoneo a garantire una rappresentatività adeguata alle esigenze di una democrazia pluralista, come pure il numero attuale di seggi non la comporta automaticamente. Occorre a questo punto ricordare, riprendendo parole autorevolissime, che «il sorgere dei partiti *ha* complicato il rapporto rappresentativo, poiché ha inserito un organo

⁴² Cfr. S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, II ediz., Torino, Giappichelli, 2017, p. 267. Sul tema della possibile introduzione di un'incompatibilità tra incarico ministeriale e parlamentare, cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., pp. 206 ss.

⁴³ Cfr. C. CITTERIO, V. SPIGARELLI, *Gli avvocati parlamentari*, in *Giustizia insieme*, 1-2, 2011, 127 ss.

⁴⁴ Condivisibile è però l'osservazione di L. GIANNITI, N. LUPO per cui il «cumulo dei mandati [...] in sé non avrebbe nulla di strano (permettendo forse anche un miglior coordinamento tra i livelli di governo)» e «mantenere distinte le classi politiche nazionale e locale» rappresenterebbe «un obiettivo di cui oggi forse dovrebbe essere verificata la persistente congruenza» (*Corso di diritto parlamentare*, II ediz., Bologna, Il Mulino, 2013, p. 103).

intermedio fra il popolo e i suoi rappresentanti» e che «tale intermediazione, lungi dal porsi come diaframma [...] è rivolta a potenziare l'efficienza dell'azione della società sullo Stato, ad agevolare quel dialogo fra elettori ed eletti [...] che diviene tanto più difficile quanto più si amplia la massa degli elettori»⁴⁵.

E, nonostante la loro crisi, spetta ancora ai partiti, sia in quanto tali, sia tramite l'azione istituzionale dei loro esponenti, far sì che l'attuazione della riforma, di caso di esito positivo del *referendum*, soddisfi le aspettative dei suoi sostenitori: non solo la contrazione dei costi, l'accresciuta funzionalità e la maggiore speditezza della decisione⁴⁶, ma anche l'incremento del prestigio e dell'autorevolezza degli eletti⁴⁷. L'alternativa sarà che, ai tanti mali della democrazia italiana, se ne aggiungerà un altro: quello di un Parlamento meno rappresentativo, delegittimato⁴⁸, e, inoltre, neppure in grado di esercitare le proprie funzioni e attribuzioni in modo più efficace.

A tal fine i correttivi di carattere giuridico-costituzionale (quali l'abolizione della base regionale e l'allargamento del suffragio per l'elezione del Senato, la riduzione del numero di delegati regionali che concorrono alla scelta del presidente della Repubblica, la revisione dei regolamenti parlamentari e della legge elettorale, in prospettiva nuovi strumenti di democrazia diretta, come il *referendum* propositivo)⁴⁹ non possono essere considerati sufficienti. Per conservare gli attuali livelli di rappresentatività, anzi incrementarli (dal momento

⁴⁵ C. MORTATI, *Art. 67*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Le Camere*, II, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro italiano, 1986, p. 182.

⁴⁶ Gli obiettivi esposti nelle relazioni introduttive ai disegni di legge presentati al Senato, che hanno introdotto la revisione costituzionale (d.d.l. S. 214, 515, 805), per cui l'«intervento potrebbe contribuire a rendere il nostro bicameralismo meno rissoso conflittuale e il procedimento legislativo più agile e spedito, nonché consentire di ridurre opportunamente i costi della politica» (S.R., XVIII Leg., Disegni di legge e relazioni. Documenti, d.d.l. cost. 214, p. 3).

⁴⁷ Cfr. per es. G. DI PLINIO, *Un adeguamento*, cit., spec. pp. 8 ss.; C. FUSARO, *Perché non è possibile*, cit., p. 243.

⁴⁸ Di una delegittimazione insita nel carattere esplicitamente antiparlamentare della riforma parla M. MANETTI, *La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2020 (in corso di pubblicazione). F. BIONDI DAL MONTE e E. ROSSI (*Una riforma costituzionale per aggregare e legittimarsi*, *ivi*), prospettano invece la possibilità che si tratti di un «tentativo di una politica che vuole recuperare consenso e legittimazione», aprendosi, potenzialmente, una stagione di limitati ma continui interventi di aggiornamento della Carta costituzionale che superi anche il tempo dell'«antipolitica».

⁴⁹ Sui quali cfr. G.L. CONTI, *Il futuro dell'archeologia: le proposte di riforma della Costituzione sul banco della XVIII Legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2018; M. PIRAINO, *Crisi della democrazia, taglio dei parlamentari e "trasformazione" del sistema delle leggi elettorali*, in *Federalismi.it*, 15 aprile 2020.

che le Camere già non sembrano godere di particolare credito e fiducia presso l'opinione pubblica)⁵⁰ sono auspicabili anche soluzioni di ordine politico e pratico.

In questo ordine di idee, occorrerà che un grande sforzo sia dedicato a una buona selezione delle candidature, così da individuare esponenti autorevoli, in grado di assicurare un apporto proficuo ai lavori parlamentari e di essere immagine del più ampio spettro territoriale, sociale e politico. Nondimeno, è lecito nutrire qualche dubbio sul fatto che l'attuale assetto organizzativo dei partiti politici possa garantire la qualità del processo, il quale, peraltro, non può prescindere da trasparenza e coinvolgimento degli iscritti. Se esistesse una volontà condivisa in tal senso, si potrebbe allora cogliere l'occasione per inquadrare la disciplina dei partiti valorizzando, nella loro vita interna, il «metodo democratico» prescritto dall'art. 49 Cost⁵¹.

Si tratta, senz'altro, di un «vasto programma», e, come tale, suggerisce un giustificato scetticismo⁵². Ma davvero si può essere rinunciatari, e contentarsi di un «men che minuscolo passo»⁵³, quando si decide di novellare la Costituzione?

⁵⁰ Cfr. l'opinione di A. PERTICI, *La riduzione dei parlamentari potrà rispondere alle attese?*, in *Meno parlamentari*, cit., p. 260.

⁵¹ Per alcune considerazioni e «modeste proposte» a riguardo sia consentito il rinvio a G. SANTINI, *Riforma costituzionale e sistema dei partiti. Tra crisi della rappresentanza e opportunità di partecipazione, un'occasione per attuare l'art. 49 Cost.*, in *Meno parlamentari*, cit., 115 ss.

⁵² Sono condivisibili i dubbi di M. MANETTI, *La riduzione*, cit.: «al di là delle apparenze, è certo che [...] i partiti non hanno nessuna intenzione di mettere in discussione i propri assetti interni ed il proprio rapporto con i cittadini».

⁵³ L. VIOLINI, *Il meglio è nemico del bene? Brevi note per andare a votare con consapevolezza*, in *Meno parlamentari*, cit., p. 274.