

Le conseguenze della riduzione dei parlamentari: un appello

GIAN LUCA CONTI*

Data della pubblicazione sul sito: 24 ottobre 2020

Suggerimento di citazione

G.L. CONTI, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari: un appello*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Pisa. Indirizzo mail: gianluca.conti@unipi.it.

1. Il referendum costituzionale del 20-21 settembre 2020 ha segnato una netta vittoria del “SÌ”. A partire dalla XIX legislatura, ci saranno 200 senatori e 400 deputati. Il “SÌ” ha vinto perché la maggioranza dei votanti ha ritenuto che non vi fossero ragioni per rifiutare una riforma aridamente aritmetica della rappresentanza, che ha l’acre odore della nausea.

La maggioranza dei cittadini non comprende le ragioni della rappresentanza per come la stessa viene espressa dalle assemblee parlamentari.

Questo voto segna una sconfitta del metodo parlamentare: il metodo parlamentare con le sue bizzarre alchimie e la sua raffinata capacità di tenere unite anime diverse cercando compromessi alti non è fatto per parlare all’anima del popolo quando funziona. Figurarsi quando degenera.

Fin qui, sono osservazioni abbastanza banali, non diverse da quelle che può svolgere ciascun cittadino.

Il costituzionalista, però, ha un dovere che è quello di interrogarsi sulle conseguenze del voto referendario.

Le prime risposte, che sono state rapidamente abbozzate, fra le altre cose, in una relazione che chi scrive ha avuto la immodesta arroganza di dare alle stampe lasciandola uscire insieme al risultato referendario, hanno avuto per oggetto le modifiche che necessariamente dovranno essere apportate alla legislazione elettorale e ai regolamenti parlamentari per adeguare entrambi al diverso numero di componenti delle assemblee elettive (G.L. CONTI, *Temeraria è l’inerzia*, Pisa University Press, 2020).

Adesso che la tempesta referendaria si è calmata, però, è possibile fare qualche passo in avanti, seguendo il filo rosso di quelle riflessioni.

2. Il primo filo rosso che si è cercato di dipanare è che la legge elettorale, il complesso sistema di leggi elettorali che compone il sistema elettorale della Repubblica, non si presta a una mera operazione di riforma in senso interamente proporzionale, magari accompagnato da una soglia di sbarramento fissata al 5%, secondo il disegno di legge Brescia, o al 3%, come sembrano suggerire alcuni movimenti parlamentari.

La vera vocazione della riduzione del numero dei parlamentari è maggioritaria perché riducendo il numero dei parlamentari aumenta il valore marginale dei singoli membri del Parlamento, se adesso sono pochi i parlamentari che assicurano la maggioranza in Assemblea e ancora meno in Commissione, nella XIX legislatura saranno ancora meno e questo, combinato a un sistema elettorale proporzionale, conduce all’instabile ingovernabilità che è, nella nostra storia costituzionale, la principale ragione a favore di sistemi maggioritari.

Si tratta di una tendenza destinata a manifestarsi nel lungo periodo: non è affatto probabile che le maggioranze parlamentari di questa fragilissima XVIII

legislatura trovino rapidamente un accordo sulla riforma della legge elettorale e tanto meno per una sua riforma in chiave maggioritaria.

Essa, tuttavia, appare confermata dalle prime proiezioni (Ipsos per il Corriere della Sera del 26/09/2020): il Movimento 5 Stelle appare destinato ad assestarsi al di sotto del 20% insieme al Partito Democratico, di talché allo stato delle cose appare complicato immaginare che essi possano formare la maggioranza nella prossima legislatura: tanto il Rosatellum che il Germanicum, sia con la soglia di sbarramento al 3% che al 5%, lascerebbero vincere il centro destra, dove la Lega (24%) ha bisogno sia di Fratelli di Italia (16,7%) che di Forza Italia (6,8%) per avvicinarsi alla governabilità.

Queste percentuali dicono molto poco con riferimento alla quota maggioritaria del Rosatellum, ma spiegano chiaramente che un riforma in senso proporzionale, anche con una soglia di sbarramento che colpirebbe sia Italia Viva che Azione oltre alle formazioni a sinistra del Partito Democratico, creerebbe maggioranze fragili in cui sarebbe inevitabile cercare la massima coesione fra i singoli deputati e senatori, i quali avrebbero un forte potere di condizionamento per l'indirizzo politico di maggioranza, secondo uno schema che fu tipico dell'età Giolittiana, ma anche delle legislature repubblicane fra la III e la IX.

È uno scenario che, sommato alla elevata tendenza al transfughismo dei parlamentari (116 nell'attuale legislatura), prefigura una vocazione maggioritaria della riduzione dei parlamentari.

Soprattutto, però, gli attuali attori politici possono maturare due diverse sensazioni: l'attuale maggioranza può immaginare che nella prossima legislatura sarà molto probabilmente in minoranza e che per poter sfruttare questo ruolo avrà bisogno di un chiaro statuto delle proprie prerogative. Nello stesso tempo, l'attuale minoranza potrebbe immaginare che per poter essere maggioranza nella prossima legislatura avrà bisogno di accorgimenti in grado di assicurare la tenuta dei propri gruppi parlamentari e la loro coesione interna.

Sono sensazioni assai diverse e che potrebbero rendere difficile la discussione sulle modifiche regolamentari da apportare per adeguare il funzionamento delle Camere alla diversa consistenza numerica, ma la potrebbero anche agevolare favorendo una convergenza perché alla chiara delimitazione dei diritti delle minoranze potrebbe accompagnarsi l'altrettanto netta definizione delle prerogative della maggioranza.

3. Le osservazioni che precedono rendono evidente che le modifiche ai regolamenti parlamentari non potranno essere meramente aritmetiche, limitandosi ad adeguare, per quanto necessario, e forse potrebbe essere meno necessario di

quanto non appaia a una lettura superficiale, i diversi quorum previsti ad esempio per la costituzione dei gruppi parlamentari o delle commissioni permanenti¹.

In realtà, ciò che è necessario è l'elaborazione dei principi in grado di guidare le Giunte del regolamento di Camera e Senato nella necessaria opera di rivisitazione dei regolamenti, al di là degli accorgimenti aritmetici.

Se un significato politicamente ragionevole del referendum costituzionale del 20-21 settembre, è la sfiducia del corpo referendario nelle istituzioni rappresentative, il compito che incombe sulle Giunte è far sì che le modifiche regolamentari possano contribuire ad invertire questa retorica, recuperando fiducia nel Parlamento.

Si è detto che l'accordo politico fra i diversi gruppi che siedono in Parlamento nella XVIII legislatura si può fondare sulle diverse aspettative che le stesse nutrono intorno alla propria forza parlamentare nella XIX legislatura.

Si può anche aggiungere che una non indifferente parte dei parlamentari che compongono l'attuale maggioranza è ben consapevole del fatto che una sua rielezione nella prossima legislatura è quanto mai improbabile e questo rende possibile immaginare che non mancherà il tempo per approfondire le modifiche regolamentari, per non sprecare questa particolare ed eccezionale congiuntura.

A ben vedere, infatti, l'approvazione di una nuova legge elettorale, nella fugace sensibilità dei parlamentari, potrebbe favorire lo scioglimento anticipato della legislatura mentre una meditata riforma dei regolamenti parlamentari potrebbe costituire la ragione per ritardare l'approvazione di una nuova legge elettorale: non ha senso dedicarvisi se il Parlamento non ha completato la propria missione consentendo alla prossima legislatura di funzionare sin dal primo giorno nella nuova e inedita composizione.

I due principi che possono essere seguiti per dare una coerenza al lavoro di riscrittura dei regolamenti parlamentari sono, da una parte, la necessità di migliorare la qualità e la coesione della maggioranza parlamentare e, dall'altra parte, la necessità di dare alle opposizioni un compiuto statuto.

¹ Se è vero che su un piano strettamente logico il complesso sistema normativo che guida la formazione della volontà elettorale della Repubblica costituisce uno dei presupposti dei regolamenti parlamentari, come sottolineato in particolare da Gianniti e Lupo a proposito dei gruppi e delle commissioni permanenti (L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui regolamenti di Camera e Senato*, in *Quad. cost.*, 3/2020, part. 570), questa affermazione appare parzialmente smentita dalla evoluzione dei regolamenti. La disciplina sui gruppi parlamentari è sostanzialmente immobile, almeno sul piano della loro composizione numerica, dal 1922. Da allora, però, la disciplina elettorale si è modificata più volte. Soprattutto si è modificata molte volte a far data dal 1992 senza che queste modifiche si siano mai riverberate sui regolamenti parlamentari.

Dopo il 1971, mai come in questo momento nella storia della nostra repubblica, infatti, si è verificata una congiuntura favorevole come questa a una ridefinizione dei regolamenti parlamentari sorretta da un'ampia maggioranza.

4. Il primo piano riguarda essenzialmente la disciplina dei gruppi. Allo stato delle cose, se non si interviene radicalmente sulla organizzazione del Parlamento, quasi un parlamentare su tre occupa una carica (membro dell'Ufficio di presidenza, Presidente o vice presidente di Commissione, Segretario di una commissione di inchiesta, etc.). Prevedere che questa carica venga meno nel caso in cui il parlamentare abbandoni il gruppo di provenienza, secondo lo schema seguito dal Senato nella riforma del 2017, può effettivamente costituire un ostacolo per il transfughismo, come pure appare opportuno rafforzare il collegamento fra i gruppi parlamentari e i partiti politici che hanno partecipato alle elezioni.

Ma vi sono ulteriori accorgimenti che possono essere seguiti, in primo luogo, con riferimento alle Commissioni permanenti, rendendo ancora più marginale il ricorso alle commissioni in sede deliberante, favorendo il ricorso alla redigente, che pure è stato valorizzato dalla riforma del regolamento del Senato del 2017, facendo sì che la maggioranza dell'assemblea sia sempre rispecchiata in commissione.

5. Il secondo piano ha per oggetto lo statuto delle opposizioni. Le opposizioni hanno diritto di far sentire la propria voce e, qui, un primo aspetto che potrebbe essere oggetto di ripensamento è il cd. *premier question time*, che non ha mai avuto successo. Non ha molto senso chiamare a rispondere il Presidente del Consiglio dei Ministri se conosce già le domande che gli saranno poste e se queste domande non provengono essenzialmente dalla opposizione o se l'opposizione non ha avuto la parte del leone nel selezionare gli argomenti su cui il primo ministro deve rispondere dimostrando la sua capacità di indirizzo politico.

Anche le inchieste parlamentari potrebbero essere ripensate, come pure i poteri di *advice and consent* nelle nomine governative, e sicuramente lo statuto delle opposizioni favorirà l'emergere di un Parlamento forte prima di tutto sul piano del sindacato ispettivo.

6. Un terzo piano su cui muoversi riguarda il rispetto del diritto parlamentare. Da tempo, gli *interna corporis* sono un feticcio che rischia di scomparire, antichi dei inevitabilmente sul viale del tramonto, destinati ad essere sostituiti da una nuova divinità, la Corte costituzionale, sempre più forte nella dinamica fra i poteri e sempre più prossima a rendere ammissibile il ricorso del singolo parlamentare².

² Il richiamo è, ovviamente, a Corte cost. 17/2019, anche nel dialogo con Corte cost. 274 e 275/2019. Sul punto, vedi, fra gli altri: R. DICKMANN, *L'illegittimità delle norme*

Tuttavia, rendere più forti ed autonome le giunte per il regolamento di Camera e Senato, assicurare alle minoranze parlamentari il potere di interpellarle in ogni caso in cui ritengano che i regolamenti siano violati, far sì che le stesse rendano pubblici i loro pronunciamenti, renderebbe il diritto parlamentare più trasparente e chi scrive non pensa che uno statuto delle opposizioni, ma neppure le norme che potrebbero essere adottate per costituire un non meno necessario statuto della maggioranza parlamentare, sarebbero davvero efficaci senza un giudice che ne assicuri imparzialmente l'applicazione.

Questo giudice non può più essere solo il Presidente dell'Assemblea. Vi è bisogno di collegialità nell'applicazione del diritto parlamentare e, forse, non vi è bisogno dell'intervento della Corte costituzionale.

7. L'ultima osservazione, prima delle conclusioni, riguarda il ruolo delle burocrazie parlamentari. Si è snellita la rappresentanza. Non si sono snellite le burocrazie parlamentari e questo costituisce un bene perché il Parlamento è anche la burocrazia parlamentare che, con fedeltà weberiana ai valori della Repubblica, ha assicurato alle decisioni pubbliche la massima ponderazione possibile.

Anche la burocrazia parlamentare ha bisogno di vedere aumentata la propria indipendenza e persino la propria capacità di interlocuzione.

Alla riduzione del numero dei parlamentari non può non accompagnarsi un maggior ruolo per le burocrazie parlamentari, ruolo che deve essere razionalizzato, confinato ma anche salvaguardato³.

intruse dei decreti-legge tra conflitto di attribuzione promosso da singoli parlamentari e giudizio di legittimità costituzionale, in *www.federalismi.it*, 2020, n. 2; F. FABRIZZI, *Le ordd. 274 e 275/2019 su conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato sollevati da singoli parlamentari. Dialogando con l'ord. 17/2019*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it*, 2020, n. 2; C.P. GUARINI, *La Corte costituzionale ancora sui conflitti tra poteri sollevati da singoli parlamentari tra conferme e prospettive di sviluppo*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it*, 2020, n. 2; G. PICCIRILLI, *Vizi formali della legge e conflitto di attribuzioni sollevato da singoli parlamentari: in un 'vicolo cieco'?*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, n. 1, p. 144; L.M. TONELLI, *Le ordinanze n. 274 e n. 275 del 2019: tra conflitto di attribuzioni fra poteri dello stato sollevato da singoli parlamentari ed eterogeneità dei contenuti della legge di conversione. Ancora un'occasione persa dalla Corte costituzionale per ripristinare il "giusto procedimento legislativo"* in *www.giustamm.it*, 2020, n. 2.

³ Sul rapporto fra autonomia costituzionale delle Camere e burocrazie parlamentari, vedi R. DICKMANN, *Autonomia costituzionale e principio di legalità a garanzia dell'indipendenza delle Amministrazioni degli organi costituzionali*, in *Forum di Quaderni costituzionali: rassegna*, 2014, n. 6, il quale sembra ricondurre all'autonomia costituzionale delle Camere, nella logica degli *interna corporis*, seguendo lo schema di Corte cost. 120/2014, le burocrazie parlamentari nella misura in cui sono serventi alle funzioni

8. La riduzione del numero dei parlamentari non costituisce una tragedia per i valori repubblicani. Forse erano maggiori le ragioni del “NO” rispetto a quelle del “SÌ”, ma non importa. Quello che importa è che ha generato una congiuntura straordinaria in cui attori politici ragionevoli potrebbero, piuttosto che dedicarsi alla discussione delle alchimie elettorali, che, ad avviso di chi scrive, non è attualmente destinata ad andare molto lontano e anche se dovesse andarci difficilmente sfocerebbe in un prodotto razionale, affrontare con seria pacatezza la riforma dei regolamenti parlamentari.

La nostra Costituzione ha bisogno, soprattutto, di un Parlamento efficiente e credibile e questo dipende solo marginalmente dalla legislazione elettorale.

Dipende, invece, dalla capacità della opposizione di essere opposizione e della maggioranza di essere responsabile delle proprie scelte dinanzi alla nazione e mai come in questo momento una maggioranza che potrebbe non essere maggioranza nella prossima legislatura e una minoranza che potrebbe, a sua volta, non essere maggioranza nei termini in cui vi avrebbe ambito, su questo potrebbero trovare una intesa profonda.

L'una e le altre, infatti, potrebbero convenire sui principi fondamentali e sui valori dell'essere maggioranza e dell'essere opposizione e questo potrebbe essere agevolato da una congiuntura in cui il dilemma del prigioniero vale per entrambe e quindi opera virtuosamente.

parlamentari vere e proprie, ovvero svolgono attività preparatorie rispetto allo svolgimento dell'attività parlamentare. In realtà, sembra possibile sostenere che il valore costituzionale delle burocrazie parlamentari sia anche la loro stabilità e quindi il loro poter agire da ragionevole contrappeso agli umori elettorali registrati dai membri delle Camere. Sotto questo aspetto, la burocrazia parlamentare opera come un baluardo della democrazia perché difende la tradizione democratica del metodo parlamentare.