

FASCICOLO N. 3/2020

Contributi di

Antonia Maria Acierno, Umberto Allegretti, Marco Armanno, Diego Baldoni, Federico Barbagallo, Stefano Bargiacchi, Monica Bergo, Chiara Bergonzini, Giuseppe Bianco, Fabrizia Bientinesi, Roberto Bin, Simone Cafiero, Andrea Carboni, Elisabetta Catelani, Marco Cecili, Ludovica Chiussi Curzi, Luigi Ciaurro, Giacomo Dalla Valentina, Sandro De Gotzen, Giovanna De Minico, Rosella Di Cesare, Valerio Di Porto, Caterina Domenicali, Christian D'Orazi, Fabio Ferrari, Nicolò Fuccaro, Margherita Gennai, Paolo Giovarruscio, Tommaso Francesco Giupponi, Luana Leo, Giovanni Luchena, Nicola Lupo, Marco Macchia, Massimiliano Malvicini, Francesco Neri, Andrea Pertici, Roberto Pinardi, Emanuele Rossi, Giulio Santini, Gino Scaccia, Alessandro Sterpa, Giovanni Tarli Barbieri, Massimo Villone, Patrizia Vipiana



Eugème Déveria, Le roi Louis-Philippe Ier prête serment, en présence des chambres, de maintenir la Charte de 1830, 9 août 1830, 1836, Versailles, Musée National du Château

© 2012-2020 Forum di Quaderni costituzionali - Rassegna | Anno IX - Fascicolo 3/2020 | Rivista inclusa tra le Riviste scientifiche di Area 12 | ISSN 2281-2113



Il *Forum di Quaderni costituzionali* (fondato da Roberto Bin nel 2001) è la sezione telematica di *Quaderni Costituzionali* (Direttore Carlo Fusaro). Dal 2012 pubblica *Forum di Quaderni costituzionali – Rassegna* (Coordinatore Emanuele Rossi), Rivista telematica mensile (ISSN 2281-2113).

Il **Comitato scientifico** è composto da: Giuliano Amato, Enzo Balboni, Augusto Barbera, Sergio Bartole, Roberto Bin, Enzo Cheli, Fulco Lanchester, Andrea Manzella, Valerio Onida, Antonio Ruggeri, Gustavo Zagrebelsky.

Il **Comitato dei valutatori** è composto da: Marta Cartabia, Carlo Fusaro, Tommaso F. Giupponi, Enrico Grosso, Nicola Lupo, Michela Manetti, Andrea Morrone, Andrea Pugiotto, Roberto Romboli, Carmela Salazar, Diletta Tega, Nicolò Zanon.

La **Redazione** è composta da: Emanuele Rossi (Coordinatore), Paolo Addis, Paolo Bianchi, Francesca Biondi Dal Monte, Corrado Caruso, Vincenzo Casamassima, Francesco Conte, Giacomo Delledonne, Claudia Di Andrea, Luca Gori, Giorgio Grasso, Elisabetta Lamarque, Erik Longo, Michele Massa, Fabio Pacini, Stefania Parisi, Elettra Stradella, Elena Vivaldi.

La Redazione si avvale della collaborazione tecnica di: Alberto Arcuri, Filippo Bordoni, Maria Alessandra Culicchia, Lorenzo De Carlo, Costanza Farina, Francesco Genoni, Umberto Lattanzi, Aurora Patti, Nicola Petrucco, Giuseppe Polizzi, Giulio Santini, Federico Spagnoli, Stefano Taroni.

La Rivista si articola in cinque **obiettivi tematici**, ciascuno dei quali è affidato al coordinamento di alcuni componenti della Redazione: Principi, diritti e doveri; Istituzioni; Fonti del diritto; Europa; Corti costituzionali e giurisdizioni.

Il Forum di Quaderni Costituzionali è aperto a tutti gli studiosi di Diritto costituzionale. Chiunque può intervenire inviando il suo scritto alla Redazione: forumcostituzionale@mulino.it. I contributi originali inviati vengono sottoposti ad un referee del Comitato dei valutatori, che si riserva il diritto di non accettarli. La Redazione si riserva di non avviare alla valutazione i contributi che non rispettino le caratteristiche editoriali richieste dal Regolamento (www.forumcostituzionale.it/wordpress/?p=14172). Gli autori sono gli unici responsabili dei contenuti dei loro scritti: non si accettano scritti anonimi.

INDICE SOMMARIO

UMBERTO ALLEGRETTI, Osservazioni sulla lotta al coronavirus all'inizio della "seconda fase"	p. 1
GIUSEPPE BIANCO, LUDOVICA CHIUSSI CURZI, Immunità (degli Stati esteri) dal COVID-19: prospettive italiane e statunitensi	p. 9
PAOLO GIOVARRUSCIO, Uno strumento straordinario per il contrasto ai fenomeni di odio. Riflessioni a margine della "commissione Segre"	p. 29
ROBERTO BIN, <i>Prefazione</i> , in G. Bergonzini, E. Luchena, <i>Le tasse non sono per tutti</i> . <i>L'ambivalenza delle agevolazioni fiscali – quanto tolgono allo stato, quanto danno ai cittadini?</i> , Franco Angeli, Milano, 2020, pp. 1-149	p. 36
CHIARA BERGONZINI, GIOVANNI LUCHENA, Un tributo al diritto della concorrenza: la lotta all'evasione nei paradisi fiscali europei	p. 40
PATRIZIA VIPIANA, Tre interessanti casi di «promulgazione con rilievi»	p. 44
EMANUELE ROSSI, Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale	p. 49
TOMMASO FRANCESCO GIUPPONI, La nueva normativa sobre va- cunas en Italia, entre la protección de los derechos y el ejercicio de las competencias legislativas	p. 61
MARCO CECILI, "La línia del front". La battaglia identitaria del catalanismo si combatte per le bandiere	p. 75
ROBERTO PINARDI, La Corte ricorre nuovamente alla discussa tecnica decisionale inaugurata col caso Cappato	p. 103
GINO SCACCIA, CHRISTIAN D'ORAZI, La <i>concorrenza</i> fra Stato e autonomie territoriali nella gestione della crisi sanitaria fra unitarietà e differenziazione	p. 108

GINO SCACCIA, ANDREA CARBONI, Funzionalità del Parlamento e modalità di voto nell'emergenza	p. 121
FABIO FERRARI, Il <i>giudizio comparativo tra atti</i> colpisce anche la fonte primaria statale: ancora su riserva di amministrazione e leggi-provvedimento (nota a C. cost. n. 116 del 2020)	p. 135
GIOVANNA DE MINICO, MASSIMO VILLONE (a cura di), <i>Stato di diritto – Emergenza – Tecnologia</i> , Consulta OnLine, formato <i>e-book</i> , Milano, 2020, pp. 1-219	p. 147
FEDERICO BARBAGALLO, Limiti costituzionali alla libertà contrat- tuale e sindacato giurisdizionale: un nuovo caso di rilettura costi- tuzionalmente orientata del canone di buona fede	p. 151
MARCO MACCHIA, L'inefficacia del provvedimento amministrativo e gli oneri regolatori nel decreto legge "Semplificazioni"	p. 173
GIOVANNI TARLI BARBIERI, Riduzione del numero dei parlamentari e geografia elettorale	p. 191
CHIARA BERGONZINI, Riduzione dei parlamentari, riforma dei regolamenti e sessione di bilancio	p. 232
LAURA BUFFONI, Il numero e la qualità nel governo rappresentativo e democratico	p. 242
ALESSANDRO STERPA, "Numeri" ed "etichette": quanti parlamentari per le competenze legislative?	p. 275
ELISABETTA CATELANI, Una riforma costituzionale puntuale che ha effetti ulteriori alla mera riduzione del numero dei Parlamenta- ri?	p. 286
ANDREA PERTICI, La riduzione del numero dei parlamentari e le questioni aperte sulla rappresentanza e sul buon funzionamento delle Camere	p. 317
NICOLA LUPO, Riduzione del numero dei parlamentari e organiz- zazione interna delle Camere	p. 326

LUIGI CIAURRO, Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari	p. 348
FABRIZIA BIENTINESI, La riduzione del numero dei parlamentari e la composizione delle delegazioni presso le assemblee parlamentari internazionali	p. 375
ROSELLA DI CESARE, L'aritmetica del Legislatore: rapporti e proporzioni degli organismi collegiali, in particolare bicamerali	p. 384
VALERIO DI PORTO, La riforma "furba" e le possibili opportunità per riforme regolamentari che assecondino le tendenze monocamerali dell'ordinamento	p. 392
MARCO ARMANNO, La riduzione del numero dei parlamentari e i principi di libertà e personalità del voto (secondo la Corte costituzionale)	p. 402
DIEGO BALDONI, I quorum nei nuovi regolamenti parlamentari. Quale statuto delle opposizioni nelle Camere a ranghi ridotti?	p. 414
NICOLÒ FUCCARO, L'incidenza della riduzione del numero dei parlamentari sui gruppi e le prospettive di riforma regolamentare in materia	p. 431
GIULIO SANTINI, Verso un Parlamento meno rappresentativo?	p. 444
ANTONIA MARIA ACIERNO, Gruppi parlamentari e commissioni permanenti a ranghi numerici ridotti: verso una nuova coscienza legislativa?	p. 459
STEFANO BARGIACCHI, Brevi note sul ruolo dei Presidenti di Commissione	p. 478
MASSIMILIANO MALVICINI, Riduzione dei parlamentari e attività di controllo: i sentieri interrotti del riformismo <i>à la carte</i>	p. 491
FRANCESCO NERI, Le Commissioni parlamentari: verso un'inevitabile riforma dell'intero sistema	p. 502

SANDRO DE GOTZEN, Estinzione di IPAB in dissesto e oneri per i Comuni per l'accollo del personale dell'ente estinto SIMONE CAFIERO, Recensione a S. Staiano (a cura di), "Nel ventep. 518 simo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19", Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 1-772 MONICA BERGO, Legittime le norme per garantire la puntualità p. 523 dei pagamenti da parte degli enti del Servizio sanitario nazionale. Brevi osservazioni a margine di Corte cost., sentenza n. 78 del 2020 GIACOMO DALLA VALENTINA, La proroga ope legis delle concessioni demaniali marittime dalla sentenza n. 1/2019 della Corte costituzionale al Decreto Rilancio MARGHERITA GENNAI, Provvedimenti amministrativi limitativi e obbligo di riesame. Note a margine della sentenza del T.A.R. per la Sicilia n. 508/2019 CATERINA DOMENICALI, Sull'illegittimità del criterio del radicap. 573 mento territoriale per l'accesso all'edilizia popolare: dalla condizionalità all'universalità dei diritti sociali? NICOLA LUPO, Le conseguenze istituzionali del referendum del p. 586 20-21 settembre 2020

INDICE TEMATICO

e presente

LUANA LEO, La riduzione del numero dei parlamentari tra passato p. 593

Obiettivo Principi, diritti e doveri: Allegretti (p. 1), Giupponi (p. 61) Obiettivo Istituzioni: Bianco-Chiussi Curzi (p. 8), Giovarruscio (p. 29), Vipiana (p. 44), Cecili (p. 75), Scaccia-D'Orazi (p. 108), Scaccia-Carboni (p. 121), Macchia (p. 173), Lupo (p. 586)

I numeri nelle funzioni del Parlamento. Riduzione dei parlamentari e organizzazione delle Camere. Contributi al seminario: TARLI BARBIERI (p. 191), BERGONZINI (p. 232), BUFFONI (p. 242), STERPA (p. 275), CATELANI (p. 286), PERTICI (p.

317), Lupo (p. 326), Ciaurro (p. 348), Bientinesi (p. 375), Di Cesare (p. 384), Di Porto (p. 392), Armanno (p. 402). Contributi da selezione: Baldoni (p. 414), Fuccaro (p. 431), Santini (p. 444), Acierno (p. 459), Bargiacchi (p. 478), Malvicini (p. 491), Neri (p. 502), Leo (p. 593)

Obiettivo Corti costituzionali e giurisdizioni: ROSSI (p. 49), PINARDI (p. 103), FERRARI (p. 135), BARBAGALLO (p. 151), DE GOTZEN (p. 513), BERGO (p. 523), DALLA VALENTINA (p. 542), GENNAI (p. 556), DOMENICALI (p. 573)

Novità editoriali: BIN (p. 36), BERGONZINI-LUCHENA (p. 40), DE MINI-CO-VILLONE (p. 147), CAFIERO (p. 518)

INDICE DEGLI AUTORI

Antonia Maria Acierno, p. 459
Umberto Allegretti, p. 1
Marco Armanno, p. 402
Diego Baldoni, p. 414
Federico Barbagallo, p. 151
Stefano Bargiacchi, p. 478
Monica Bergo, p. 523
Chiara Bergonzini, pp. 40, 232
Giuseppe Bianco, p. 8
Fabrizia Bientinesi, p. 375
Roberto Bin, p. 36
Simone Cafiero, p. 518

Elisabetta Catelani, p. 286 Marco Cecili, p. 75 Ludovica Chiussi Curzi, p. 8 Luigi Ciaurro, p. 348 Giacomo Dalla Valentina, p. 542 Sandro De Gotzen, p. 513

Rosella Di Cesare, p. 384 Valerio Di Porto, p. 392

Giovanna De Minico, p. 147

Andrea Carboni, p. 121

Caterina Domenicali, p. 573 Christian D'Orazi, p. 108 Fabio Ferrari, p. 135 Nicolò Fuccaro, p. 431 Margherita Gennai, p. 556 Paolo Giovarruscio, p. 29 Tommaso Francesco Giupponi, p. 61

Luana Leo, p. 593 Giovanni Luchena, p. 40 Nicola Lupo, p. 326, 586 Marco Macchia, p. 173 Massimiliano Malvicini, p. 491

Francesco Neri, p. 502
Andrea Pertici, p. 317
Roberto Pinardi, p. 103
Emanuele Rossi, p. 49
Giulio Santini, p. 444
Gino Scaccia, pp. 108, 121
Alessandro Sterpa, p. 275
Giovanni Tarli Barbieri, p. 191
Massimo Villone, p. 147



Osservazioni sulla lotta al coronavirus all'inizio della "seconda fase"

Umberto Allegretti*

Data della pubblicazione sul sito: 1 luglio 2020

Suggerimento di citazione

U. ALLEGRETTI, Osservazioni sulla lotta al coronavirus all'inizio della "seconda fase", in Forum di Quaderni Costituzionali, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Professore emerito di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università degli Studi di Firenze.

2 U. Allegretti

I mutamenti del trattamento costituzionale e amministrativo degli strumenti di lotta contro l'epidemia del Covid-19 (coronavirus), seguiti all'emanazione del decreto-legge n. 33 del 16 maggio 2020 e del conseguente decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 17 maggio (a loro volta accompagnati da vari altri decreti-legge, tra i quali da ultimo il cosiddetto "decreto rilancio" del 19 maggio, n. 34, in materia economica), sollecitano qualche osservazione di complemento agli scritti dell'autore di queste note e di Enzo Balboni pubblicati nel marzo-aprile 2020 su questa rivista (v. U. ALLEGRETTI, *Il trattamento dell'epidemia di "coronavirus" come problema costituzionale e amministrativo*; ID., *Una normativa più definitiva sulla lotta all'epidemia del coronavirus?*; U. ALLEGRETTI-ENZO BALBONI, *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*). Quei due atti, alla data in cui si scrive (27 maggio 2020), costituiscono il perno della così chiamata "seconda fase" della lotta contro l'epidemia, nella quale si è entrati da quando la curva epidemica ha mostrato nel nostro paese segni di flessione.

1) Seguendo l'ordine di esposizione dei problemi adottato nel primo degli scritti poco sopra ricordati, vorremmo per prima cosa notare che i rapporti tra Stato e sistema degli enti territoriali, caratterizzati nella "prima fase" da una notevole forma di accentramento delle funzioni nello Stato e insieme da un pur rilevante grado di cooperazione tra Stato e sistema territoriale, hanno mantenuto sostanzialmente, ma con modifiche, le caratteristiche della fase precedente. Essi sono basati, a nostro parere, sulla "chiamata in sussidiarietà" radicata sull'art. 118, piuttosto che sul riferimento alle possibilità accordate al Governo dall'art. 120 Cost-preferenzialmente indicato ad es. da R. BALDUZZI, *Indicazioni per un'agenda del 'dopo'*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2020, che sembra presupporre nella sua impostazione una sostituzione dello Stato per casi di inadempimento o inerzia delle Regioni (che non pare esserci stata).

Ci pare che sia in omaggio ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza menzionati dall'art 118, che il DL e il DPCM oggetto di queste note hanno riconosciuto allo Stato sul tema una potestà di intervento primario, in nome dell'esercizio unitario" delle relative funzioni, realizzando il principio di sussidiarietà in direzione *ascendente*. In virtù dello stesso fondamento normativo, l'ordinamento non ha peraltro mancato di riconoscere alle Regioni, come pure in minor misura ai sindaci, numerose capacità di adattamento delle norme statali, al fine (crediamo) di tener conto delle rilevanti differenze che si sono manifestate nel Paese, come per altri aspetti, così per la diffusione del virus nei differenti territori (quale che sia la spiegazione, che per ora non ci sembra sia stata validamente messa a prova, della maggior virulenza dello stesso nelle regioni padane, rispetto al Mezzogiorno e alle Isole).

È anche per l'agire del complesso di fattori costituzionali legati alla distribuzione delle competenze dei vari tipi espresse nell' art 117 – (intreccio di potestà statali esclusive, nonché di quelle concorrenti tra Stato e regioni sulla tutela

della salute e la protezione civile, sul quale insiste giustamente E. D'Orlando, *Emergenza sanitaria e Stato regionale: spunti di riflessione*, in corso di pubblicazione in *Osservatorio delle fonti*, 2020) – che non ha potuto mancare una solida partecipazione del sistema territoriale, con sussidiarietà anche in direzione *discendente* rispetto alle determinazioni assunte dai decreti-legge e dai DPCM, autorizzati, questi ultimi, dai primi e alla loro applicazione.

I decreti-legge e i DPCM hanno esercitato per la parte statale tali competenze, come si sa, prima di tutto nel senso di apportare *restrizioni* anche pesanti ai diritti dei cittadini, pur compensandoli in varia ma non pienamente adeguata misura con indennizzi economici. E il sistema locale, a parte il parere a cui di solito è stato chiamato, a livello regionale, sulle misure statali, è stato autorizzato ad apportare restrizioni ulteriori e se ne è in molti casi avvalso ampiamente. Ciò in modo tale che il sistema ha funzionato essenzialmente secondo un notevole livello di accentramento nello Stato, ma ha visto attuarsi alcune delle possibili caratteristiche di articolazione territoriale.

In questa seconda fase, continuando ad esercitare le sue competenze, lo Stato ha ora mantenuto limitate o "sospese" specifiche attività già regolate in tal senso da norme precedenti; e ha più in generale tenuto ferme, e ad ogni occasione ripetute, le prescrizioni di uso comune alle varie attività: come quelle ormai classiche del distanziamento tra le persone in contatto, detto, probabilmente per un anglicismo, sociale (in realtà: fisico), , il lavaggio frequente delle mani, l'esclusione degli abbracci e strette di mano, il divieto di assembramento e, sia pure in alcune condizioni, l'uso delle mascherine: "misure igienico-sanitarie", che risultano puntualmente specificate in vari allegati agli atti legislativi e ora rielencate (ma solo come "raccomandazione") nell'allegato 16 all'ultimo DPCM come applicazione dell'art. 3. 1, lett. g, del DPCM stesso.

Ma il principio di sussidiarietà avendo anche una direzione discendente, può ora (se non anche prima, come avevamo ipotizzato nei nostri scritti) essere applicato per giustificare l'allentamento di misure adottate dallo Stato. Così l'ultima produzione normativa statale prevede numerose devoluzioni di potere alle Regioni, "derogatorie" nell'applicazione delle misure pur disposte dallo Stato, siano esse "ampliative o restrittive". Questo è quanto testualmente enunciato dall'art. 1, n. 16, del DL n. 33. Facendo solo qualche esempio, si possono citare dall'art. 1 del DPCM del 17 maggio la possibilità data alle Regioni (lett. c) di stabilire date anticipate o posticipate per l'accesso dei bambini alle attività ludiche, ricreative ed educative; quella similare prevista dalla lettera f in tema di attività sportive e motorie; quella riguardante le misure in tema di spettacoli (lett. m); la possibilità delle Regioni di adottare protocolli o linee guida sull'accesso ai musei (lett. p); simili poteri in tema di esercizi al dettaglio (lett. dd); similmente a questo caso, prescrizioni sui servizi alla persona (lett. gg) e sugli stabilimenti balneari (lett. mm); il potere dei sindaci, come di chiudere (così l'art.1, n. 9, del decreto-legge),

4 U. Allegretti

così di riaprire specifiche aree pubbliche e i parchi e giardini. Si può forse concludere, per queste e altre considerazioni, che in questa fase le potenzialità dell'intervento delle Regioni, sono, e non in poca misura, accresciute.

È vero che tutto questo è delimitato in relazione ai parametri di andamento territoriale del contagio e della situazione epidemiologica in genere (controllate e controllabile in modi previsti dalle norme statali e in particolare in aderenza ai criteri di calcolo stabiliti dal decreto del Ministro della salute del 30 aprile 2020, peraltro con riferimento ai dati del monitoraggio dell'andamento dell'epidemia giornalmente accertato dalle stesse regioni). Ed è pure previsto che, mentre talora il potere è dato alla singola Regione, altre volte è riferito alla Conferenza dei presidenti delle Regioni; ciò sottolinea il valore delle ipotesi di responsabilità regionale nella diminuzione delle restrizioni a favore di una fase di allentamento. Le norme statali, comunque, hanno consapevolezza degli eventuali ritiri o modificazioni, per l'intero territorio o più probabilmente per singole zone, di cui si potrà aver bisogno nel caso di deprecato peggioramento della situazione infettiva. Hanno perciò previsto il duplice possibile andamento, ampliativo o restrittivo, delle variazioni, per questo secondo caso prevedendo (art. 1.1 del DL. n. 33) che le misure in questo tipo, pur in linea di principio superate dallo Stato stesso - che di per sé ha abolito con il successivo decreto-legge quanto previsto dal DL n. 19 del 25 marzo, emanato in piena fase di crescita dell'infezione - "possono esser adottate o reiterate".

In entrambi i casi assume un'importanza, di rado altrettanto profondamente riscontrabile in altri settori, un fattore non direttamente giuridico che finisce peraltro per costituire un sostanziale limite o requisito interno al sistema delle fonti propriamente giuridiche: l'incidenza sulle varie decisioni dell'apporto medicoscientifico (sul problema v. in termini generali tra gli altri F. DE LEONARDIS, Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio, Milano, Giuffré, 2005). I più importanti atti di disciplina normativa e amministrativa nella materia della lotta contro il covid-19 sono infatti sorretti, a partire da una dichiarazione dell'Organizzazione Mondiale della sanità del 30 gennaio 2010, dalle indicazioni di corpi scientifici collegiali (aventi tra i loro componenti virologi, microbiologi ed epidemiologi, oggi con tanta frequenza chiamati singolarmente a esprimersi sui media, concorrendo così spesso a formare opinioni diffuse). Di essi la massima espressione nazionale è il Comitato tecnico scientifico formato da un'ordinanza del Capo della Dipartimento della Protezione civile 3 febbraio n. 630, e a livello regionale vi sono organismi simili. Le loro indicazioni sono richiamate in genere nelle premesse dei diversi atti o comunque ne hanno ispirato i contenuti. Tale presenza dà luogo a un problema meritevole di una riflessione che non è possibile in questa sede. Il suo impianto generale sembra comportare che - tenuto conto delle perduranti deficienze di conoscenza su questo nuovo virus, e nonostante l'autorevolezza degli apporti scientifici e la variabile (ma sempre consistente)

affidabilità che i politici e gli amministratori vedono negli uomini di scienza operanti in questi settori - lascia ai primi la responsabilità finale delle decisioni, con una discrezionalità non di rado rilevante.

2°) In questa seconda fase emerge poi con evidenza maggiore l'osservazione, già nota ma non sempre esplicitamente formulata, della differenza tra le varie riserve sui diritti contenute nella Costituzione e toccati dal caso presente. Il loro destino può essere diverso e tale per lo più rimane in relazione al passaggio dalla prima alla seconda fase. Ed è almeno per quest'aspetto che è eccessivo dire, come alcuni si esprimono (v. C. TRIPODINA, *La Costituzione al tempo del coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, n.1/2020), che siamo entrati in "un'altra era costituzionale", nella quale il parlamento – negli ultimi tempi maggiormente consultato dal Governo più che nei primi - è esautorato.

Vi sono nella Costituzione riserve assolute e riserve relative; tra le prime, quella personale dell'art. 13 (e quella di domicilio), quella di manifestazione del pensiero dell'art 21 e altre attinenti alla cultura e all'istruzione. La normazione sulla lotta al coronavirus non ha toccato direttamente le due prime se non con gli obblighi di quarantena quando esistenti. Ha salvaguardato condizionandoli fortemente gli strumenti di esplicazione della terza, fin dalla prima fase eccettuando dalla sospensione di attività le rivendite di giornali, ma impedendo o circondando di condizioni gli spettacoli, compresi quelli sportivi, chiudendo le scuole col salvare solo le loro attività a distanza, limitando con forti condizionamenti le aperture al pubblico dei musei e degli istituti di cultura e aprendo solo ora ma giustamente anche le librerie; non però gli spettacoli aperti al pubblico, che continuano a esser sospesi (art. 1 lett. m DL n. 33) e vengono onerati dopo la prevista data di possibile ripresa delle prescrizioni dell'all. 9 del DPCM). Non sembra essere stato inficiato il diritto di agire e difendersi in giudizio (v. in tal senso N. GIALLONGO e A. PROTO PISANI, Brevi note su Costituzione e provvedimenti conseguenti alla epidemia da coronavirus, in Judicium, 22 aprile 2020).

È stata invece, come ben si sa, pesantemente coinvolta sopra ogni altra la libertà di circolazione, che l'art. 16 Cost. formula come oggetto di una riserva relativa (nello stesso senso, v. R. BALDUZZI, *op. cit.*), restringibile proprio per motivi di sanità. Si mantengono tuttora limiti assoluti agli spostamenti nelle due forme di quarantena, quella che potremmo chiamare assoluta e quella detta "precauzionale", applicabili ai diversi tipi di legame coi contagi (art. 1, n. 6 e 7, del DL n. 33). Le altre limitazioni in materia di circolazione, che sono state fin da subito oggetto della più accurata regolazione da parte delle norme dei vari decretilegge - da principio fissandola sugli ambiti comunali, spesso inadatti – ora sono elencate nei sette commi iniziali dell'art. 1 del DL, che le classificano per spazi geopolitici e fisici, scandendone nel tempo la riespansione. Sono state così per il momento stabilite, con un cronoprogramma per sé pregevole ma, come a visto, modificabile, date diverse, tra maggio e giugno del 2020, rispettivamente per le

6 U. Allegretti

possibilità di spostamento entro la stessa regione, oltre i confini regionali, da e per l'estero. Si è mantenuta però la possibilità di eccezioni: creazione di nuove "zone rosse", eccezioni per singole regioni particolarmente colpite, come ora sembra possa avvenire per la Lombardia; provvedimenti del presidente della Sardegna per l'accesso all'Isola.

Per quanto riguarda i mezzi di locomozione (disciplinati diversamente secondo se ferroviari, marittimi e aerei), pur parlandosi da più parti di una revisione necessaria del nostro sistema di vita, si è persa l'occasione di assoggettare a cambiamento l'uso troppo spinto della motorizzazione privata, scartando la possibilità di porle dei limiti significativi a beneficio dell'ambiente e della vivibilità delle nostre città e, anzi, provocandone sotto certi aspetti le potenzialità di espansione, peraltro generalmente per ora non verificatasi ma suscettibile di verificarsi in un prossimo futuro. Qualche piccolo sforzo, che fa eccezione alla grave assenza di tentativi di moderare l'uso delle automobili private, è stato fatto dal decreto-legge n. 34 del 19 maggio, che stanzia fondi per il cosiddetto "bonus biciclette e monopattini elettrici", che inciderà ben poco (si può pessimisticamente temere) sulle abitudini radicate nella collettività cittadina, e non solo italiana.

Inoltre vi può essere una associazione o parziale sovrapposizione tra i vari diritti. Questo è ben visibile ad es. quando le attività di culto vengono sganciate dalla libertà generale di riunione; che ha continuato a essere molteplicemente condizionata, quando non vietata, oltre che nell'ovvio caso dell'assembramento, in quello dei convegni, congressi, manifestazioni ludiche, sportive, fieristiche e con la disciplina degli spettacoli (art. 1.8 DL). Si sono così superati i precedenti divieti delle celebrazioni religiose in presenza di pubblico, per rinviare la loro regolazione a protocolli tra Governo e confessioni religiose, che in effetti le permettono con alcuni limiti comuni a quelli sanciti per le altre attività (v. art. 1, lett. o del d.pc.m. del 17 maggio e i primi sette protocolli annessi, distinti per i vari culti e, dobbiamo supporre, adeguati, al di là di alcune norme comuni a tutte, alle esigenze di ciascuna confessione). Si vedano per es., esemplificando dal protocollo con la Conferenza episcopale cattolica, le modalità prescritte e nei casi opportuni interdette per la comunione eucaristica, gli abbracci di pace, i canti e via dicendo. In tema di riunioni, sono spesso presenti altre interne diversificazioni. Ad es. le riunioni di carattere culturale, quelle sportive e altre soggiacciono a regole differenti, ora regolate con molti dettagli dal DPCM del 17 maggio.

Altro diritto duramente colpito è stato, in molte applicazioni, fondate sulle limitazioni e i vincoli previsti essenzialmente dall'art. 41 Cost., il diritto di iniziativa economica, oggetto fin dal DL n. 6 del 23 febbraio 2020, della chiusura di tutte le attività commerciali, esclusi gli esercizi per l'acquisto dei beni di prima necessità, e poi variamente limitato, fino alla condizionata apertura resa possibile dal DL n. 33/ 2020 (e fin dalle origini con le esclusioni previste per casi rilevanti tra i quali, oltre le farmacie, si possono citare i supermercati e le attività bancarie, finanziarie

e assicurative). Assimilabili a queste attività, vi è stata la limitazione ai servizi di trasporto terrestri, aerei, ferroviari, marittimi, quella degli studi professionali e la limitazione stessa degli uffici pubblici con presenza fisica dei dipendenti. Molte attività, che hanno cagionato ai titolari gravi perdite, sono state poi in parte compensate da provvidenze economico-finanziarie, fiscali e burocratiche (compresi gli allungamenti di termini processuali), spesso fortemente gravanti sullo Stato; e con interventi finanziari europei, in parte ancora in discussione: provvidenze internamente regolate da una serie di decreti-legge del marzo, dell'aprile e del maggio, che non sono materia di analisi in questa sede.

3) Altro elemento che rimane presente, rispetto alle normative precedenti, ma con significative innovazioni, è la natura e distinzione del grado di vincolo delle varie fonti. Se molte tra le loro proposizioni sono precisamente prescrittive, altre costituiscono "raccomandazioni", "inviti", o secondo altre espressioni contengono indirizzi non cogenti anche se orientativi e in linea di massima da seguire.

Resta dunque un ruolo non secondario dell'autoresponsabillità del singolo e dei gruppi fondato, come da noi già rilevato, sull'art. 54.1 della Costituzione. Autoresponsabilità, ma anche responsabilità sociale e giuridica, che durante la prima fase è stata molto lodata da politici, uomini di scienza e cittadini. Ma che già viene scemando in questi primi tempi della seconda fase, mostrando esempi di strade affollate, specialmente di giovani e comunque di persone che non usano la mascherina o che non osservano tra loro le distanze regolari di uno o due metri (e, supponiamo, che...non si lavano le mani con le occasioni e la frequenza dovute); che non si attengono, insomma, ai più generali tra i requisiti igienici richiesti dalla normativa, configurando spesso quella che si suole chiamare la "movida", da ritenere non di rado rischiosa (ha infatti portato al provvedimento del sindaco dai Milano circa il divieto di bibite da asporto).

È collegato a quanto sopra l'uso di due nozioni: quello dei "protocolli" e delle "linee guida". Particolarmente frequente è il rinvio alle due locuzioni da parte del DL n. 33 e del DPCM del 17 maggio (e di altre fonti), ma con un uso non sempre uniforme. In una produzione piuttosto sovrabbondante e probabilmente variabile secondo la diversità di autori ministeriali o pattizi che vi sono intervenuti, è chiaro che nozioni non tradizionalmente formalizzate come queste sono usate in maniera variata e richiedono esercizi interpretativi o applicativi di diverse specie. Esse sono utilizzate dalle varie norme o ciascuna per sé sola o giustapponendole; dunque l'utilizzazione e il rapporto fra di esse non sono sempre uguali e, nel caso di giustapposizione, si può pensare a una scelta discrezionale lasciata all'amministrazione. Si può allora tentare (nulla di più) di avanzare qualche precisazione e differenziazione, forse opinabili.

Nel caso dei protocolli, l'utilizzazione più appropriata sembra quella che prevede atti nazionali e atti regionali - in tal caso questi tenuti all'osservanza di quelli - non direttamente previsti dalla Costituzione, ma in qualche modo 8 U. Allegretti

avvicinabili, nonostante tutte le diversità, al metodo concordatario e a quello delle intese previsti dalla Costituzione per le confessioni religiose. Per lo più la nozione sembra usata per significare un accordo tra parti indipendenti, pubbliche e non pubbliche (ad es., proprio in materia di confessioni religiose operano i sette primi protocolli allegati al DPCM più volte citato, distinti per ognuna anche se assai simili nell'impianto). Altri sono stipulati senza che abbia (crediamo) il valore di una vera propria "intesa", e sono utilizzati, ma non con esclusività, per le relazioni tra le Regioni, o in mancanza tra il Governo, e le categorie espressive delle attività "economiche, produttive e sociali" (così denominate dall'art. 1.14 del DL n. 33/2020). Il protocollo è allora sintonizzabile con i due diversi modi (autonomie territoriali e autonomie delle categorie economiche e sociali) con i quali intendere il principio pluralista, senza, per quanto riguarda chi scrive, vederli di pari valore politico-costituzionale, perché più legato alle autonomie pubbliche visti gli abusi storici e attuali di quelli categoriali.

Talora, tuttavia, il protocollo è unilaterale, e allora indica la procedura di dettaglio da seguirsi da parte dell'organo che lo adotta o anche di soggetti esterni (i dizionari linguistici italiani prendono atto della varietà dei sensi in cui è usata la locuzione).

Quanto alle linee guida, sembrano esprimere una modalità rivolta ad esprimere un potere di indirizzo unilaterale verso l'esterno proprio di un organo pubblico, del quale si fa uso da parte di soggetti (ad es. singoli ministri) competenti alla disciplina per lo svolgimento di un'attività.

Il rapporto più frequente tra le due fonti si ha quando i protocolli, definiti allora con termini quali "operativi" o "di sicurezza", intervengono a valle delle linee guida per l'attuazione di queste (ad es. in tema di gioco dei bambini e adolescenti, regolato dall'art 1 lett. c del DPCM e specificato dall'all. 8 relativo); si tratta comunque di una relazione bisognosa anch'essa di precisazione.

Come pure è variabile il grado di vincolo che queste prescrizioni possiedono. Mentre i protocolli nati di intesa tra parti appaiono senz'altro generare una pretesa l'una verso l'altra dei soggetti che li hanno concordati, le linee guida, spesso flessibili e a formulazione discorsiva, potrebbero lasciare maggiori possibilità di applicazione differenziata. Peraltro, l'art 1 DL n. 33, al n. 15, stabilisce un'equiparazione tra le due forme, determinando la sospensione dell'attività fino al ripristino delle condizioni previste, e l'art 2 dello stesso decreto, che è di non immediata armonizzazione con la previsione dell'articolo precedente, conduce a sanzioni penali e amministrative, fino, per queste, alla chiusura provvisoria dell'attività o dell'esercizio fino a 5 giorni e nel caso di impresa alla chiusura da 5 a 30 giorni.



Immunità (degli Stati esteri) dal COVID-19: prospettive italiane e statunitensi*

GIUSEPPE BIANCO, LUDOVICA CHIUSSI CURZI**

Sommario

1. Considerazioni introduttive: COVID-19, obblighi internazionali e immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione. – 2. Immunità degli Stati esteri e diritto di accesso alla giustizia: recenti sviluppi nella prassi interna e internazionale. – 3. L'immunità alla prova del COVID-19: prospettive statunitensi. – 4. *Segue*: ...e prospettive italiane. – 5. Conclusioni.

Data della pubblicazione sul sito: 1 luglio 2020

Suggerimento di citazione

G. BIANCO, L. CHIUSSI CURZI, *Immunità* (degli Stati esteri) dal COVID-19: prospettive italiane e statunitensi, in Forum di Quaderni Costituzionali, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

^{*} L'articolo riflette esclusivamente le opinioni degli autori e non intende rappresentare posizioni ufficiali della Banca d'Italia.

Anche se l'articolo è frutto di uno sforzo comune, Giuseppe Bianco ha redatto le Sezioni 3 e 4, e Ludovica Chiussi Curzi la Sezione 2. Introduzione e conclusioni sono state redatte congiuntamente.

^{**} Giuseppe Bianco è Esperto presso Banca d'Italia – Eurosistema. Indirizzo mail: gb1707@nyu.edu.

Ludovica Chiussi Curzi è Docente a contratto e Assegnista di Ricerca in Diritto Internazionale nell'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna. Indirizzo mail: ludovica.chiussi2@unibo.it.

1. Considerazioni introduttive: COVID-19, obblighi internazionali e immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione

Il 9 gennaio 2020 l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) annunciava l'individuazione, da parte delle autorità sanitarie cinesi, di un nuovo ceppo di coronavirus mai identificato prima nell'uomo: il 2019-nCoV (COVID-2019). Due mesi dopo, l'emergenza sanitaria veniva ufficialmente qualificata dall'OMS come una "situazione pandemica".

Se ubiquità e diffusione globale sono inerenti al concetto stesso di "pandemia", i profili di responsabilità internazionale per i danni causati dal COVID-19 risultano assai meno immediati. Le prime tracce del virus sembrerebbero risalire a un focolaio di casi di polmonite registrati a partire dal 31 dicembre 2019 nella città di Wuhan, nella Cina centrale. La rapida propagazione del COVID-19 ha così dato vita a un acceso dibattito rispetto all'eventuale responsabilità internazionale della Cina per violazione degli obblighi di prevenzione, notificazione e gestione della crisi sanitaria.

I Regolamenti sanitari internazionali dell'OMS, unici strumenti internazionali vincolanti attualmente in vigore in materia di emergenze sanitarie, prevedono infatti specifici obblighi per gli Stati parte in materia di comunicazione e cooperazione. Qualora uno Stato constati la presenza di una possibile emergenza sanitaria di portata internazionale (c.d. "public health emergency of international concern") sul proprio territorio, esso ha l'obbligo di notificare tale valutazione all'OMS entro 24 ore.¹

L'ipotesi di mancata diligenza della Cina nell'informare tempestivamente l'OMS e nell'adottare misure adeguate a limitare la diffusione del COVID-19 potrebbe configurare dunque un atto internazionalmente illecito.² Mentre il carattere consensuale della giurisdizione internazionale rende assai improbabile un contenzioso contro la Cina dinanzi alla Corte internazionale di giustizia (CIG) o

¹ International Health Regulations (2005) WHO Res WHA58.3, art. 6. Per un'analisi dei Regolamenti, si veda S. NEGRI, Salute pubblica, sicurezza e diritti umani nel diritto internazionale (Giappichelli Editore 2018) 35 ss; ID. Comunicable Disease Control, in GIAN L. BURCI, B. TOEBES (a cura di), Research Handbook on Global Law (Edward Elgar 2018) 265 ss.

² Sugli obblighi di "*due diligence*" della Cina, si veda F. MARRELLA, *La Cina deve risarcire i danni transnazionali da Covid-19? Orizzonti ad oriente* (*SIDIBlog*, 17 maggio 2020), http://www.sidiblog.org/2020/05/17/la-cina-deve-risarcire-i-danni-transnazionali-da-covid-19-orizzonti-ad-oriente/, visitato il 14 giugno 2020.

ad altri fori giudiziari internazionali,³ azioni di risarcimento danni contro lo Stato cinese sono già state introdotte da privati in diversi Paesi, riproponendo il delicato tema del rapporto tra immunità dello Stato dalla giurisdizione civile e diritto di accesso alla giustizia. Il presente lavoro si concentra sull'evoluzione recente dell'immunità nelle corti internazionali e interne, per soffermarsi in secondo luogo sull'analisi comparata delle azioni legali promosse contro la Cina davanti alle corti statunitensi e italiane. Chiuderanno alcune considerazioni conclusive.

Immunità degli Stati esteri e diritto di accesso alla giustizia: recenti sviluppi nella prassi interna e internazionale

In via preliminare, è opportuno ripercorrere a grandi linee il quadro concettuale in cui si inserisce il tema oggetto di questo studio. Secondo l'immemoriale regola consuetudinaria dell'immunità dello Stato dalla giurisdizione di cognizione, cui si affianca l'immunità da misure esecutive, uno Stato estero non può essere convenuto in giudizio dinanzi ai tribunali di un altro Stato.⁴

Se è vero che le norme sulla responsabilità costituiscono generalmente la cartina di tornasole di un sistema giuridico, le regole internazionali in tema di immunità rivelano la struttura paritetica dell'ordinamento internazionale. Il principio par in parem non habet iurisdictionem, indissolubilmente legato all'uguaglianza sovrana tra Stati, impone a ciascuno Stato di garantire agli altri Stati l'immunità dinanzi alle proprie corti interne. Tale norma, che costituisce "uno dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico internazionale", ha lo scopo di promuovere la pacifica relazione tra Stati, ma anche di garantire la terzietà del

³ V. PETER TZENG, *Taking China to the International Court of Justice over COVID-19* (*EJIL Talk*, 2 aprile 2020), https://www.ejiltalk.org/taking-china-to-the-international-court-of-justice-over-covid-19/, visitato il 26 giugno 2020.

⁴ Per un'analisi generale dell'immunità degli Stati stranieri dalla giurisdizione, si veda R. QUADRI, *La giurisdizione sugli Stati stranieri* (Giuffré 1941); N. RONZITTI e G. VENTURINI, *Le immunità giurisdizionali degli Stati e degli altri enti internazionali* (CEDAM 2008); H. FOX e P. WEBB, *The Law of State Immunity* (Oxford University Press, 3° ed., 2015).

⁵ Sui profili storici dell'immunità, si veda A. TANZI, *Immunità ed evoluzione della società internazionale*, in A. LANCIOTTI e A. TANZI (a cura di), *Le immunità nel diritto internazionale* (Giappichelli 2007) 1 ss.

⁶ Di immunità "garante dell'indipendenza" degli Stati esteri parla P.M. DUPUY, *L'unité* de l'ordre juridique international: cours général de droit international public (2000) 297 Recueil des cours de l'Académie de droit international 101.

⁷ Vedi R. HIGGINS, Equality of States and Immunity from Suit: A Complex Relationship (2012) 43 Netherlands Yearbook of International Law 129.

⁸ Jurisdictional Immunities of the State (Germany v Italy: Greece Intervening) [2012] ICJ Rep 99, par. 57.

giudice e assicurare che una controversia avente a oggetto un ipotetico illecito internazionale venga risolta con i mezzi e le forme previste da tale ordinamento.

Mentre inizialmente la norma consuetudinaria sull'immunità era "assoluta", la prassi delle corti interne, a partire da quelle italiane e belghe, ha progressivamente ristretto l'immunità agli atti statali che rientrano nell'ambito della funzione di governo (iure imperii), escludendo gli atti posti in essere dallo Stato come soggetto di diritto privato (iure gestionis).9 Tale distinzione, tuttavia, non è stata formalmente ripresa dagli strumenti di codificazione delle immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione civile. In ogni caso, sia la Convenzione europea sull'immunità degli Stati (e relativo protocollo aggiuntivo) del 1972, 10 sia la Convenzione ONU del 2004 sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni¹¹ prevedono che l'immunità non si applichi a una serie di attività, tra le quali figurano le attività di tipo commerciale. La Convenzione ONU prevede inoltre altre eccezioni all'immunità degli Stati esteri, inclusa la c.d. "territorial tort exception", secondo la quale, in caso di decesso o lesione dell'integrità fisica di una persona, o danno o perdita di un bene corporeo, dovuti a un atto illecito dello Stato, quest'ultimo non può invocare l'immunità dalla giurisdizione se l'atto ha avuto luogo nel territorio dello Stato del foro. 12

Impedendo che lo Stato possa essere convenuto in giudizio, l'immunità giurisdizionale dello Stato pone inevitabilmente un problema di compatibilità con il diritto di accesso alla giustizia, specie dopo "*l'invasion des droits de l'homme dans le droit international*". ¹³ In questo senso si è posta la questione, già presentatasi nel contesto dei lavori di codificazione della Convenzione ONU del 2004, ¹⁴ se l'esenzione degli Stati stranieri dalla giurisdizione civile riguardo ad atti *iure imperii* si applichi anche laddove tali atti costituiscano violazioni di norme di *ius cogens*. ¹⁵

 $^{^9}$ Come confermato dalla Corte EDU in $\it Oleynikov~v~Russia~$ [2013] ECtHR ricorso n. 36703/04.

¹⁰ Convenzione europea sull'immunità degli Stati (e relativo protocollo aggiuntivo), adottata il 16 maggio 1972, entrata in vigore il 7 ottobre 1982.

¹¹ Convenzione ONU sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, adottata il 2 dicembre 2004, non ancora entrata in vigore. Per un commentario della Convenzione, si veda: R. O'KEEFE, C. TAMS (a cura di), *The United Nations Convention on Juridictional Immunities of States and their Property. A Commentary* (Oxford University Press 2013).

¹² *Ibid*, art. 12

¹³ I. PINGEL, *L'immunité des Etats*, in J.M. THOUVENIN e C. TOMUSCHAT (a cura di), *The fundamental rules of the international legal order: "jus cogens" and obligations "erga omnes"* (Martinus Nijhoff 2006) 239.

¹⁴ Nonostante il tema fosse comparso più volte nei lavori della CDI, venne poi escluso dal processo di codificazione.

¹⁵ Sul tema si veda, tra gli altri, A. BIANCHI, L'immunité des États et les violations graves des droits de l'homme: la fonction de l'interprète dans la détermination du droit international

Tale possibilità è stata esclusa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), la quale nelle note decisioni *Al-Adsani*,¹⁶ *Fogarty*¹⁷ e *McElhinney*¹⁸ ha ribadito che il diritto di accesso alla giustizia non è assoluto, e come tale può essere sottoposto a limitazioni, purché lo scopo perseguito da tali limitazioni sia legittimo e purché vi sia un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e l'obiettivo da raggiungere. ¹⁹ Nel caso *Jones*, dove i ricorrenti lamentavano che il proprio diritto di accesso alla giustizia fosse stato violato da parte del Regno Unito, le cui corti avevano negato la propria giurisdizione rispetto al risarcimento dei danni derivati da atti di tortura a opera dello Stato saudita,²⁰ la Corte EDU ha confermato l'operatività dell'immunità anche nei casi di responsabilità civile per crimini internazionali.²¹

Se la maggioranza delle corti interne ha mantenuto un approccio restrittivo rispetto all'esenzione dall'immunità, ²² un tentativo di inversione di tendenza è stato avanzato dalla Corte di Cassazione italiana nella sentenza dell'11 marzo 2004, n. 5044, sul caso *Ferrini c. Repubblica federale di Germania*. ²³ La Corte ha affermato

^{(2004) 108,} Revue général de droit international public 63; C. TOMUSCHAT, L'immunité des États en cas de violations graves des droits de l'homme (2005) 109 Revue général de droit international public 51; L. McGregor, State Immunity and Jus Cogens (2006) 55 International and Comparative Law Quarterly 437; X. YANG, State Immunity in International Law (Cambridge University Press 2012) 428 ss; E. CANNIZZARO, B. BONAFÉ, Of Rights and Remedies: Sovereign Immunity and Fundamental Human Rights, in B. SIMMA (a cura di), From Bilatelarism to Community Interest: Essays in Honour of Bruno Simma (Oxford University Press 2011).

¹⁶ Al-Adsani v United Kingdom [2001] ECtHR ricorso n. 35763/97.

¹⁷ Fogarty v United Kingdom [2001] ECtHR ricorso n. 37112/97.

¹⁸ McElhinney v United Kingdom [2001] ECtHR ricorso n. 31253/96.

 ¹⁹ Per un'analisi dei casi, si veda E. VOYIAKIS, Access to Court v State Immunity (2003)
 52 International and Comparative Law Quarterly 297; M. FOROWICZ, The Reception of International Law in the European Court of Human Rights (Oxford University Press 2010)
 283 ss. Di "invocation neutralisante du droit international" da parte della Corte EDU parla
 L. MILANO, Les immunités issues du droit international dans la jurisprudence européenne
 (2008) 76 Revue trimestrielle des droits de l'homme 1093.

²⁰ UK House of Lords' decision (14 giugno 2006) UKHL 26.

²¹ Case of Jones and Others v United Kingdom [2014] ECtHR ricorsi nn. 34356/06 e 40528/06, parr. 200-215. Per un commento della sentenza si veda, tra gli altri, P. PUSTORINO, Immunità dello Stato, immunità degli organi e crimine di tortura: la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Jones (2014) 97 Rivista di diritto internazionale 493.

²² Vedi, tra le altre, Corte suprema greca, *Germania c Margellos* 129 *International Law Reports*; Corte superiore di giustizia dell'Ontario, *Bouzari c Repubblica Islamica dell'Iran* (1 maggio 2002); Corte di Cassazione francese, *Bucheron* (16 dicembre 2003).

²³ Ferrini c Repubblica Federale di Germania (Cass. Sez. Un. 5044/04).

che le norme internazionali che garantiscono l'immunità dalla giurisdizione civile e dall'esecuzione di uno Stato possono essere derogate al fine garantire il diritto di accesso alla giustizia a vittime di illeciti qualificabili come crimini internazionali. La causa aveva avuto origine dinanzi al Tribunale di Firenze, a cui si erano rivolti gli eredi di un cittadino italiano deportato in Germania durante la Seconda guerra mondiale e sottoposto a lavori forzati. Poiché deportazione e sottoposizione a lavoro forzato costituiscono violazioni di norme di *ius cogens*, secondo la Corte di Cassazione queste ultime prevarrebbero sulla norma consuetudinaria che impone agli Stati l'obbligo di accordare l'immunità dalla giurisdizione civile agli Stati stranieri per atti *iure imperii.*²⁴

A seguito del diniego dell'immunità alla Germania da parte della Cassazione italiana nel caso *Ferrini*, e di una serie di pronunce a favore dell'eseguibilità nell'ordinamento italiano di similari sentenze di condanna dello Stato tedesco pronunciate dai tribunali civili greci,²⁵ la Germania ha convenuto l'Italia davanti alla CIG, lamentando la violazione della norma internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione. Con la nota sentenza del 3 febbraio 2012, la CIG ha accolto il ricorso tedesco, condannando l'Italia per aver disconosciuto l'immunità della Germania nell'ambito di cause civili intentate da vittime italiane di crimini nazisti.²⁶

La Corte si è rifiutata di approfondire, come pure avrebbe potuto, il problema dell'esistenza di un'eccezione all'immunità, soffermandosi invece sulla distinzione formalistica tra norme sostanziali e norme procedurali. Secondo la CIG non sussiste contrasto alcuno tra la norma, o le norme, di *ius cogens* e la norma

²⁴ Per un'analisi si veda, tra gli altri, P. DE SENA, F. DE VITTOR, State Immunity and Human Rights: The Italian Supreme Court Decision on the Ferrini Case (2005) 16 European Journal of International Law 89; M. IOVANE, The Ferrini Judgment of the Italian Supreme Court: Opening up Domestic Courts to Claims of Reparation for Victims of Serious Violations of Fundamental Rights (2004) Italian Yearbook of International Law 165; C. FOCARELLI, Denying Foreign State Immunity for Commission of International Crimes: The Ferrini Decision (2005) 54 International and Comparative Law Quarterly 951.

²⁵ AREIOIS PAGOS, *Prefecture of Voiotia v Germany*, caso n. 11/2000 (4 maggio 2000). La sentenza non aveva avuto esecuzione né in Grecia, a causa della mancata autorizzazione del Ministero della Giustizia, né in Germania, dove venne eccepita l'immunità dello Stato da misure esecutive. La Corte EDU aveva confermato che il rifiuto di Grecia e Germania di dare esecuzione alla sentenza non costituiva una violazione dell'art. 6 della Convenzione, non essendo rinvenibile, nel diritto internazionale, una norma che prevede un'eccezione alla regola sull'immunità in caso di crimini internazionali (*Kalogropolou v Others and Germany*) [2002] ECtHR ricorso n. 59021/00.

²⁶ *Jurisdictional Immunities* (n 8).

sull'immunità. Si tratterebbe infatti di norme che disciplinano questioni diverse, essendo le prime norme di ordine sostanziale e le seconde di ordine procedurale.²⁷

Riteniamo che, sebbene la prassi delle corti interne escluda tuttora un'eccezione al principio di immunità dalla giurisdizione, le argomentazioni fornite dalla CIG siano eccessivamente formalistiche riguardo alla distinzione tra norme procedurali di immunità, da un lato, e norme sostanziali di *ius cogens*, dall'altro. ²⁸ Anche se tale distinzione di fondo appare condivisibile,²⁹ la Corte avrebbe potuto giungere alla medesima conclusione evidenziando anche il carattere fondamentale, o per meglio dire costituzionale, ³⁰ dell'immunità nel diritto internazionale, alla stregua – mutatis mutandis – di quanto sostenuto nel caso degli Ostaggi americani a Tehran.31 Nonostante le differenze tra le immunità diplomatiche, oggetto di quest'ultimo caso, e le immunità dello Stato, va rilevato come nel primo caso la Corte sostenne la propria tesi sulla inviolabilità delle immunità diplomatiche sulla base dell'esistenza, nell'ordinamento internazionale, di rimedi alternativi alla compressione dei diritti dei rappresentanti dello Stato estero.³² Allo stesso modo, in Germania c. Italia la Corte avrebbe potuto fare leva, in termini ben più significativi, sui meccanismi di soddisfacimento per equivalente, invece di farvi un riferimento meramente incidentale.33

²⁷ Jurisdictional Immunities of the State (n 8), parr. 92-97. La Corte riprende sostanzialmente l'argomentazione di Lord Hoffmann in Jones (n 20), parr. 44-45, la quale a sua volta cita H. FOX, The Law of State Immunity (Oxford University Press 2002) 525. Per un simile approccio si veda L.M. CAPLAN, State Immunity, Human Rights and Jus Cogens: A Critique of the Normative Hierarchy Theory (2003) 97 American Journal of International Law 741.

²⁸ Jurisdictional Immunities (n 8), par. 93. Sulle critiche a tale distinzione si veda Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v Belgium) [2002] ICJ Rep 3, Opinione dissenziente del Giudice Van den Wyngaert, parr. 28, 33. Sul punto si veda anche L. McGregor, Torture and State Immunity: Deflicting Impunity, Distorting Sovereignty (2007) 18 European Journal of International Law 903; R. PAVONI, Human Rights and the Immunities of Foreign States and International Organizations, in E. DE WET e J. VIDMAR (a cura di), Hierarchy in International Law: The Place of Human Rights (Oxford University Press 2012), 75.

²⁹ S. TALMON, Jus Cogens after Germany v Italy: Substantive and Procedural Rules Distinguished (2012) Leiden Journal of International Law 979.

³⁰ Si veda A. PETERS, *Immune against Constitutionalization?*, in A. PETERS (a cura di), *Immunities in the Age of Global Constitutionalism* (Brill Nijhoff 2015), 3.

³¹ Case Concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v Iran) [1980] ICJ Rep 3.

³² *Ibid*, par. 83.

³³ Sul punto si veda R. CAPONI, *Immunità dello Stato dalla giurisdizione, negoziato diplomatico e diritto di azione nella vicenda delle pretese risarcitorie per i crimini nazisti* (2014) Giurisprudenza Costituzionale 3908.

La CIG ha inoltre ritenuto che condizionare l'immunità dello Stato alla violazione di obblighi internazionali in materia di diritto umanitario o diritti dell'uomo comporterebbe un'*impasse* logica per il giudice interno. Quest'ultimo dovrebbe infatti o affrontare il merito della causa in fase pregiudiziale, oppure negare la propria giurisdizione ogni qualvolta una domanda eccepisca la violazione di diritti umani da parte di uno Stato estero. Tuttavia è bene ricordare che le domande di risarcimento contro la Germania davanti ai tribunali italiani erano basate su fatti già accertati e non contestati dallo Stato tedesco. E in ogni caso i giudici sono avvezzi alla necessità di effettuare una preliminare valutazione dell'oggetto del contendere, de sempio per constatare se una determinata attività sia da considerarsi *iure imperii* o i*ure gestionis*.

La pronuncia della CIG ha portato il giudice fiorentino a sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 848 del 1957 (Esecuzione della Carta ONU), limitatamente all'esecuzione delle sentenze della CIG che, ai sensi dell'articolo 94, par. 2, della Carta, sono obbligatorie per gli Stati membri. Contestuale oggetto di questione di legittimità è stato l'art. 3 della legge n. 5 del 2013, 36 che obbligava i giudici a dichiarare il difetto di giurisdizione nei confronti di Stati esteri, introducendo inoltre nel nostro ordinamento un nuovo motivo di revocazione dei giudicati civili, ulteriore rispetto a quelli previsti dall'art. 395 c.p.c.. In base alla legge del 2013, qualora la CIG, in esito a un giudizio di cui l'Italia è parte, avesse escluso la possibilità di assoggettare alla giurisdizione civile uno Stato estero, la sentenza definitiva del giudice nazionale poteva essere impugnata per revocazione per difetto di giurisdizione.

Ne è conseguito un aspro conflitto tra ordinamento italiano e ordinamento internazionale, con particolare riguardo sia all'estensione e al contenuto della norma sull'immunità dello Stato estero in specifica relazione ai danni prodotti da crimini di guerra e contro l'umanità, sia alla compatibilità tra immunità, ove riconosciuta, e diritto alla difesa giurisdizionale di cui all'art. 24 Cost.

³⁴ Jurisdictional Immunities of the State (n 8), par. 82; si veda L. McGregor, State Immunity and Human Rights: Is there a Future After Germany v Italy? (2012) 11 Journal of International Criminal Justice 125.

³⁵ Vedi B. CONFORTI, The Judgment of the International Court of Justice on the Immunity of Foreign States: A Missed Opportunity (2011) Italian Yearbook of International Law 135, 138.

³⁶ Adesione dell'Italia alla Convenzione su immunità giurisdizionali di Stati e loro beni, Legge n. 5 del 14 gennaio 2013, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 24 del 29 gennaio 2013. Con il provvedimento in questione l'Italia ha inoltre aderito alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, fatta a New York il 2 dicembre 2004 (United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property, New York, 2 dicembre 2004; non ancora in vigore).

Con sentenza n. 238 del 2014 la Corte Costituzionale ha dichiarato incostituzionali l'art. 1 della legge n. 848 del 1957 e l'art. 3 della legge n. 5 del 2013.³⁷ Pur affermando di non voler sindacare l'autorevole interpretazione della CIG, la Corte ha ritenuto che la norma sull'immunità, così interpretata, non può far parte dell'ordinamento italiano, poiché contraria al fondamentale principio costituzionale del diritto a un rimedio giurisdizionale,³⁸ utilizzato come "controlimite" nei confronti della norma proveniente dall'ordinamento giuridico esterno.³⁹ Nell'impedire l'operatività dell'immunità nel caso di specie, la Corte si è augurata al contempo un parallelo mutamento della norma consuetudinaria nel diritto internazionale.⁴⁰

Esigenze di spazio non consentono un'analisi esaustiva della sentenza, peraltro già autorevolmente commentata da costituzionalisti e internazionalisti.⁴¹ Preme tuttavia sottolineare che, al di là dell'indiscutibile valore del diritto di accesso alla giustizia nel diritto interno e internazionale, la sentenza della Corte costituisce una violazione dell'obbligo internazionale di dare esecuzione alle sentenze del più autorevole organo giurisdizionale internazionale, "neutralizzando" quanto da esso statuito.⁴² Sarebbe dunque stato auspicabile un più efficace bilanciamento tra diritto alla difesa *ex* art. 24 Cost., da un lato, e il principio di vincolatività degli obblighi internazionali sancito dagli artt. 10, 11 e 117 Cost., dall'altro⁴³.

³⁷ Corte costituzionale n. 238 (22 ottobre 2014).

³⁸ *Ibid*, par. 3.5.

³⁹ La Corte costituzionale ha fatto ricorso ai controlimiti come nucleo duro di principi "che deve sempre rimanere integro", sia rispetto a leggi costituzionali o di revisione costituzionale sia rispetto all'applicazione di norme derivanti dal Concordato, dall'Unione europea o da consuetudini internazionali, P. VERONESI, *Colpe di Stato. I crimini di guerra e contro l'umanità davanti alla Corte costituzionale* (FrancoAngeli 2017)

⁴⁰ Si veda L. GRADONI, Corte costituzionale italiana "controvento" sulle immunità giurisdizionali degli Stati stranieri? (2014) 1 Forum di Quaderni costituzionali.

⁴¹ Per un'analisi della sentenza si veda R. PISILLO MAZZESCHI, La sentenza n. 238 del 2014 della Corte costituzionale ed i suoi possibili effetti sul diritto internazionale (2015) Diritti umani e diritto internazionale 23; E. CANNIZZARO, Jurisdictional Immunities and Judicial Protection: the Decision of the Italian Constitutional Court n. 238 of 2014 (2015) Rivista di diritto internazionale 126; A. TANZI, Sulla sentenza Cost. 238/2014: cui prodest? (2014) 1 Quaderni Costituzionali. Per un'analisi della sentenza dalla prospettiva costituzionalistica si veda, tra gli altri, R. BIN, L'adattamento dell'ordinamento italiano al diritto internazionale non scritto dopo la sent. 238/2014, in www.forumcostituzionale.it (2016); A. CHIUSOLO, Immunità giurisdizionale e diritti inviolabili: una nuova frontiera per la giustocrazia? (2015) 57 Rassegna parlamentare 379; P. VERONESI (n 39).

⁴² P. VERONESI (n 39) 197.

⁴³ In questo senso si veda A. TANZI, Un difficile dialogo tra Corte costituzionale di giustizia e Corte costituzionale (2015) La Comunità internazionale 13.

3. L'immunità alla prova del COVID-19: prospettive statunitensi

Come accennato, la rapida diffusione della pandemia da COVID-19 ha dato luogo alla proposizione di ricorsi civili innanzi alle corti interne di diversi Paesi, accomunati dalla finalità di ottenere il riconoscimento della responsabilità dello Stato cinese e il risarcimento dei danni conseguenti. Tra i vari Paesi in cui sino ad ora le azioni sono state promosse, due contesti sono particolarmente interessanti per analizzare come l'ordinamento giuridico nazionale, alla stregua delle proprie regole costituzionali e di procedura civile, potrebbe reagire a simili tentativi: gli Stati Uniti e l'Italia.

Negli Stati Uniti, le corti federali in almeno cinque Stati (California⁴⁴, Florida⁴⁵, Missouri⁴⁶, Nevada⁴⁷ e Texas⁴⁸) sono state chiamate a conoscere di cause fondate sul Foreign Sovereign Immunities Act (FSIA). 49 I convenuti, nella quasi totalità delle azioni, includono non solo la Repubblica popolare cinese, la quale sarebbe primariamente titolata a godere dell'immunità in quanto massima espressione dello Stato estero, ma anche, a livello nazionale, il Partito comunista cinese, l'Esercito Popolare di Liberazione, il Ministero per la gestione delle emergenze, la Commissione sanitaria nazionale, il Ministero per gli affari civili e l'Accademia cinese delle scienze, e, a livello locale, il Governo popolare della Provincia di Hubei, l'Istituto di virologia di Wuhan e il Governo popolare della Città di Wuhan. L'analisi, per esigenze di spazio, si concentrerà sulla Repubblica popolare cinese, ma si ritiene che essa sarebbe applicabile anche alla maggior parte degli altri soggetti, in quanto ricomprendibili nella definizione di "political subdivision of a foreign state" oppure di "agency or instrumentality of a foreign state" 50 ed equiparati dal FSIA a uno Stato estero, sebbene i ricorrenti asseriscano il contrario. L'equiparazione potrebbe valere anche con riguardo al Partito comunista cinese, nella misura in cui il partito controlla il governo.⁵¹

⁴⁴ Bourque CPAs and Advisors, Inc et al v People's Republic of China et al Class action complaint (US D Ct C D Cal) 2020.

⁴⁵ Logan Alters et al v People's Republic of China et al Class action complaint (US D Ct S D Fla) 2020.

⁴⁶ The State of Missouri v People's Republic of China et al Complaint (US D Ct E D Mo) 2020.

⁴⁷ Bella Vista LLC et al v People's Republic of China et al Class action complaint (US D Ct D Nev) 2020.

⁴⁸ Buzz Photos et al v People's Republic of China et al Class action complaint (US D Ct N D Tex) 2020.

⁴⁹ Foreign Sovereign Immunities Act (FSIA) of 1976, 28 U.S.C. §§ 1602 ss.

⁵⁰ 28 U.S. Code § 1603(a) e (b).

⁵¹ Vedi S. MUSCAT, M. STEPAN, *In Xi's China, the party morphs into the state* (MERICS Blog - European Voices on China, 7 marzo 2020), https://www.merics.org/en/blog/xis-2020), https://www.merics.org/en/blog/xis-2020)

L'Act del 1976 disciplina il riconoscimento dell'immunità degli Stati esteri innanzi ai tribunali statunitensi e aderisce alla teoria restrittiva. Infatti, esso riconosce in generale l'immunità degli Stati stranieri, prevedendo tuttavia diverse eccezioni, che si suddividono in eccezioni generali ed eccezioni specifiche legate al terrorismo, queste ultime introdotte con interventi legislativi seguiti agli attacchi dell'11 settembre 2001.

Tra le eccezioni generali all'immunità, quelle invocate dai ricorrenti nei casi in esame riguardano l'attività commerciale e i danni pecuniari per perdita di (o danni alla) proprietà dovuti ad atti o omissioni del convenuto. La prima eccezione prevede che lo Stato estero non goda di immunità in relazione ad "an act outside the territory of the United States in connection with a commercial activity of the foreign state elsewhere and that act causes a direct effect in the United States". Per quanto concerne la definizione di attività commerciali, è da rilevare che il FSIA vi ricomprende tanto condotte regolari nel corso del tempo quanto una singola transazione o atto commerciale e, soprattutto, individua tali attività sulla base della loro natura, piuttosto che del loro scopo; la considerazione dello scopo avrebbe condotto a un notevole ampliamento del novero delle attività ritenute non commerciali e, conseguentemente, del perimetro dell'immunità riconosciuta.

Nei testi dei ricorsi si illustra con dovizia di particolari la presunta responsabilità dei vari soggetti convenuti riguardo all'originaria diffusione del nuovo virus in Cina e alla seguente propagazione nel mondo, Stati Uniti compresi. Riguardo all'eccezione commerciale, solo il ricorso proposto dall'*Attorney General* del Missouri vi si sofferma, specificando che le attività coperte da questa eccezione consisterebbero nella gestione del sistema sanitario a Wuhan e in tutta la Cina, nella ricerca sui virus condotta dall'Istituto di virologia di Wuhan e dall'Accademia cinese delle scienze, nella gestione di piattaforme di comunicazione tradizionali e *social* e nella produzione, acquisto, importazione ed esportazione di dispositivi medici utilizzati nella lotta al COVID-19.⁵⁵

Per quanto attiene alla natura delle attività della Repubblica popolare cinese in relazione al sistema sanitario e di ricerca medica, la letteratura specialistica

<u>china-party-morphs-state</u>>. Analogo ragionamento è stato seguito dalle corti federali con riguardo al Partito comunista cubano in *Saludes v. Republica de Cuba* 577 F Supp 2d 1243, 1253 (S D Fla 2008).

⁵² Sul punto si veda A. BONFANTI, *La Cina è immune al Covid-19? Riflessioni sulle cause di risarcimento contro la Cina per i danni causati dalla pandemia negli Stati Uniti*, (SIDIBlog, 25 giugno 2020), http://www.sidiblog.org/2020/06/25/la-cina-e-immune-al-covid-19-riflessioni-sulle-cause-di-risarcimento-contro-la-cina-per-i-danni-causati-dalla-pandemia-negli-stati-uniti/> visitato il 25 giugno 2020.

⁵³ 28 U.S. Code § 1605(a)(2).

⁵⁴ 28 U.S. Code § 1603(d).

⁵⁵ The State of Missouri (n 46), par. 40.

evidenzia che dagli anni novanta il sistema ha incrementato gli aspetti legati alla ricerca del lucro, a detrimento della natura pubblica sino ad allora preponderante. ⁵⁶ Tuttavia, gli eventi specificamente dedotti dai ricorsi riguardano la gestione di un'epidemia da parte delle autorità sanitarie e appaiono intrinsecamente connotati da una natura pubblicistica.

Alla stregua della giurisprudenza della Corte suprema, i giudici statunitensi, per applicare il FSIA, sono chiamati a verificare se le condotte sono tra quelle che soggetti privati potrebbero porre in essere per "trade and traffic or commerce" ⁵⁷ (e sarebbero dunque di natura commerciale) o se invece il comportamento è "peculiar to sovereigns" ⁵⁸ e non potrebbe essere realizzato da privati (nel qual caso si tratterebbe di attività non commerciale). In ambito sanitario, una corte d'appello federale ha ritenuto sovrana l'attività della società assicurativa di proprietà statale indonesiana, in quanto diversa da quella di un soggetto indipendente all'interno di un potenziale mercato privato di assicuratori sanitari. ⁵⁹ Sulla base di tali indici, pare agevole affermare che la gestione del COVID-19, sia nello stadio iniziale, sia nella fase più avanzata e conclamata di diffusione, rientrerebbe nel novero di attività non commerciali e renderebbe inapplicabile l'eccezione commerciale all'immunità.

La seconda eccezione concerne i casi in cui "money damages are sought against a foreign state for personal injury or death, or damage to or loss of property, occurring in the United States and caused by the tortious act or omission of that foreign state or of any official or employee of that foreign state while acting within the scope of his office or employment; except this paragraph shall not apply to (A) any claim based upon the exercise or performance or the failure to exercise or perform a discretionary function regardless of whether the discretion be abused". 60

Nei ricorsi sono illustrati con precisione i *torts*, riconosciuti nel *common law*, che sarebbero stati commessi dal governo cinese: negligenza, imposizione di *stress* psicologico, disturbo della quiete pubblica, responsabilità oggettiva per attività eccessivamente pericolosa (per le ricerche nel laboratorio di Wuhan). Questi illeciti sono messi in relazione con la mancata tempestiva rilevazione del nuovo virus, il silenziamento dei medici che avevano lanciato l'allarme, la mancata condivisione di informazioni con la comunità internazionale, l'accumulazione di

⁵⁶ D. LIU, B. DARIMONT, *The Health Care System of the People's Republic of China: Between Privatization and Public Health Care* (2013) 66 *International Social Security Review* 97; L.R. BURNS, G.G. LIU, *China's Healthcare System and Reform* (Cambridge University Press 2017).

⁵⁷ Republic of Argentina v Weltover, Inc, 504 US 607, 614 (1992).

⁵⁸ Saudi Arabia v Nelson, 507 US 349, 360 (1993).

⁵⁹ Anglo-Iberia Underwriting Mgmt v P T Jamsostek, 600 F 3d 171, 178 (2d Cir 2010).

^{60 28} U.S. Code § 1605(a)(5).

dispositivi di protezione individuale. Come risultato, i ricorrenti si dolgono della perdita di familiari e amici nonché degli ingenti danni economici dovuti alle misure di chiusura degli esercizi commerciali, sospensione degli eventi pubblici etc. adottate negli Stati Uniti per fronteggiare l'emergenza.

Ci si troverebbe dunque dinanzi a danni personali ed economici occorsi negli Stati Uniti e causati, più o meno direttamente, da condotte di rappresentanti del governo cinese che agivano nell'ambito del proprio ufficio, come disposto dal FSIA. Tuttavia, la disposizione prevede che l'eccezione all'immunità non trovi applicazione per casi legati all'esercizio (o al mancato esercizio) di una funzione discrezionale. Sebbene i ricorsi tentino di argomentare che non si configura questa ipotesi poiché lo Stato cinese ha agito chiaramente contro i principi di umanità e trasparenza e contro le proprie leggi⁶¹, appare patente che la gestione di una crisi sanitaria configuri un esempio di esercizio di autorità discrezionale; inoltre, anche laddove vi fosse stato un abuso di tale discrezionalità, l'immunità sarebbe riconosciuta, come rende esplicito il FSIA.⁶² Per ovviare a tali ostacoli, alcune proposte legislative presentate nel Senato degli Stati Uniti sono volte a emendare il FSIA per prevedere, oltre a quelle generali già esistenti, un'eccezione all'immunità in caso di pandemie globali.⁶³

Infine, uno dei ricorsi⁶⁴ menziona una specifica eccezione all'immunità degli Stati esteri, introdotta tramite il *Justice Against Sponsors of Terrorism Act* (JASTA), legge approvata nel 2016. Essa rimuove l'immunità in caso di danni monetari per lesioni personali o danni alla proprietà o morte sopravvenuti negli Stati Uniti e causati da un atto di terrorismo internazionale negli USA e un *tortious act* commesso dallo Stato estero, in qualsiasi luogo quest'ultimo sia stato commesso. ⁶⁵ La legge estende la possibilità di dar luogo a un contenzioso anche nei confronti di Stati esteri ulteriori rispetto a quelli designati dal governo americano come "sponsor del terrorismo" (tra i quali non figura la Cina), limitazione presente nella *terrorism exception* del FSIA adottata all'indomani degli attacchi del 2001. ⁶⁶ Il Congresso ha dovuto superare il veto posto dal Presidente dell'epoca Barack Obama, motivato dalla preoccupazione di vedere le corti adottare, sulla base di

⁶¹ Bourque CPAs and Advisors, Inc (n 44), par.32.

^{62 28} U.S. Code § 1605(a)(5)(A).

⁶³ U. COLELLA, INSIGHT: Should Congress Amend the FSIA to Allow Covid-19 Suits Against China? (Bloomberg Law, 6 maggio 2020), https://news.bloomberglaw.com/us-law-week/insight-should-congress-amend-the-fsia-to-allow-covid-19-suits-against-china, visitato il 6 maggio 2020.

⁶⁴ Buzz Photos et al (n 6) parr. 4-5.

^{65 28} U.S. Code § 1605B.

⁶⁶ 28 U.S. Code § 1605A. Attualmente gli Stati designati come sponsor del terrorismo sono: Corea del Nord, Iran, Siria e Sudan; v. US Department of State, *State Sponsors of Terrorism*, https://www.state.gov/state-sponsors-of-terrorism/, visitato il 7 giugno 2020.

informazioni incomplete, decisioni "about the culpability of individual foreign governments and their role in terrorist activities directed against the United States". ⁶⁷

Per rientrare nella definizione di terrorismo internazionale, gli atti o le omissioni dello Stato estero devono apparire intesi a esercitare intimidazioni o coercizione per influenzare la politica di un governo. ⁶⁸ Inoltre, non vi è sottoposizione alla giurisdizione federale statunitense se gli atti o le omissioni costituiscono mera negligenza.⁶⁹ Perché questa eccezione possa trovare applicazione nel ricorso in esame, il tribunale dovrebbe appurare che gli elementi fattuali relativi all'origine e alla diffusione del virus da parte della Cina integrino quelli del dolo richiesti per una fattispecie di terrorismo internazionale nella legislazione penale statunitense.⁷⁰ Sulla base delle informazioni allo stato disponibili, sebbene siano emersi ritardi nelle comunicazioni del governo cinese all'OMS⁷¹, appare arduo che allo Stato cinese si possa ascrivere una condotta di terrorismo internazionale e che si possa dunque rimuovere l'immunità dalla giurisdizione statunitense per questa via. Come paventato dal Presidente Obama nel motivare il proprio veto al JASTA, l'indagine fattuale che dovrebbe intraprendere il tribunale per stabilire la propria giurisdizione potrebbe rivelare informazioni solo incomplete e condurre a qualificazioni rilevanti sul piano della politica estera, potenzialmente problematiche per il potere esecutivo.

4. Segue: ...e prospettive italiane

Anche in Italia si è dato avvio a un contenzioso avverso la Repubblica popolare cinese volto a determinarne per via giudiziaria la responsabilità di quest'ultima e ottenerne il risarcimento dei danni legati alla pandemia. Due dei ricorsi sinora presentati sono qui analizzati.

Il primo ricorso, di natura individuale, è stato introdotto innanzi al Tribunale di Belluno dal Distretto Turistico delle Dolomiti Bellunesi contro il Ministero della sanità della Repubblica popolare cinese.⁷² Il ricorrente lamenta il danno economico

⁶⁷ S.M. KIM, *Obama Vetoes Saudi 9/11 Bill (Politico*, 23 settembre 2016) https://www.politico.com/story/2016/09/obama-jasta-228548, visitato il 7 giugno 2020.

^{68 18} U.S. Code § 2331(1)(B).

^{69 28} U.S. Code § 1605B(d).

⁷⁰ 18 U.S. Code § 2331.

⁷¹ THE ASSOCIATED PRESS, China delayed releasing coronavirus info, frustrating WHO (Associated Press, 3 giugno 2020) https://apnews.com/3c061794970661042b18d5aeaaed9fae, visitato l'8 giugno 2020.

⁷² IL GAZZETTINO, Dopo l'hotel di Cortina, tutto il distretto turistico delle Dolomiti fa causa alla Cina (Il Gazzettino, 20 maggio 2020) https://www.ilgazzettino.it/nordest/belluno/causa cina coronavirus turismo dolomiti_belluno-5239439.html, visitato l'8 giugno 2020.

diretto per la chiusura anticipata delle strutture ricettive durante la stagione sciistica invernale, che avrebbe previsto tra l'altro lo svolgimento delle Finali di Coppa del Mondo di sci alpino, nonché il danno indiretto non patrimoniale *ex* art. 2059 c.c., in relazione alla lesione del diritto inviolabile alla salute (art. 32 Cost.).⁷³

Il ricorso allega che il Ministero cinese ha mancato di segnalare con tempestività all'OMS la reale diffusione del virus e la sua letalità nel periodo novembre-dicembre 2019 e non ha adottato, nel medesimo arco temporale, misure di controllo dei flussi di passeggeri in partenza dagli aeroporti cinesi, potenziale veicolo del virus all'estero. Queste omissioni da parte del Ministero cinese avrebbero impedito allo Stato italiano di assumere gli opportuni provvedimenti di natura sanitaria, che avrebbero permesso di limitare le conseguenze avverse della pandemia.

Il secondo ricorso, prodromico a un altro di natura collettiva, è stato proposto dal Codacons per conto di una cittadina residente nel frusinate, la quale ha subito la perdita della madre a causa del COVID-19 e, dopo essere risultata positiva al virus, è stata ella stessa ricoverata e intubata per gravi complicazioni polmonari ed è ancora soggetta a controlli e visite periodiche.⁷⁴ L'azione intende ottenere il risarcimento sia del danno biologico sia del danno non patrimoniale relativo allo *stress* e alle limitazioni nelle relazioni interpersonali.

Le condotte imputate alla Repubblica popolare cinese di cui i ricorrenti si dolgono sono duplici. In primo luogo, la commercializzazione di animali selvatici all'interno del c.d. wet market di Wuhan nonostante i divieti relativi ad alcune specie; la macellazione sul posto potrebbe essere all'origine del salto di specie del virus dagli animali all'uomo. In secondo luogo, si addebitano al governo di Pechino ritardi e omissioni nelle comunicazioni all'OMS dei primi casi di polmonite, asseritamente risalenti a novembre 2019, a fronte di una comunicazione ufficiale trasmessa il 31 dicembre.

In entrambe le cause si dovrà affrontare la questione dell'immunità del convenuto: nell'azione del Codacons si tratta direttamente del governo, nella controversia bellunese il Ministero della salute, organo del medesimo potere esecutivo dello Stato estero. I ricorrenti nella causa dell'associazione dei consumatori sottolineano la "gravità delle condotte [dello Stato cinese, che]

⁷³ La risarcibilità del cosiddetto "danno morale" è stata sanzionata dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con la sentenza n. 26972 dell'11 novembre 2008 e accolta anche dalla giurisprudenza costituzionale, v. Corte costituzionale, sentenza n. 235 del 6 ottobre 2014.

⁷⁴ ADNKRONOS, *Coronavirus, da Codacons prima causa contro Cina*, (*Adnkronos*, 31 maggio 2020), < https://www.adnkronos.com/fatti/cronaca/2020/05/30/coronavirus-codacons-prima-causa-contro-cina e5Q92KEuX8XMTKEGfXW7SJ.html>, visitato il 9 giugno 2020.

ledono il diritto alla salute inteso quale diritto inviolabile dell'individuo e configurano la giurisdizione del giudice italiano dinnanzi al quale viene esercitata l'azione di risarcimento danni".⁷⁵

Sebbene il riferimento al precedente *Ferrini* sia – prevedibilmente – il principale punto d'appoggio su cui il contenzioso può contare per tentare di affermare la giurisdizione di cognizione del giudice italiano, è possibile rilevare alcune significative differenze che potrebbero essere d'ostacolo a un simile esito. Innanzitutto, nel caso avverso la Repubblica federale tedesca, le condotte alla base del ricorso consistevano nella commissione di crimini di guerra e crimini contro l'umanità, che violavano lo *ius cogens*. La lesione di beni giuridici di tale livello ha condotto la Corte di Cassazione e la Corte costituzionale a ritenere che la norma consuetudinaria sull'immunità dello Stato estero dalla giurisdizione di cognizione dovesse prevedere un'eccezione e consentire al giudice ordinario di conoscere della controversia. Al contrario, i comportamenti attribuiti alla Repubblica popolare cinese nei due casi in esame costituiscono omissioni rispetto a diritti umani che, sebbene fondamentali, non rappresentano diritti cogenti. ⁷⁶ Alla stregua della giurisprudenza costituzionale, difficilmente si potrà rinvenire in quelle condotte un *vulnus* tale da giustificare il mancato riconoscimento dell'immunità.

In secondo luogo, il caso tedesco riguardava eventi occorsi decenni prima (durante la Seconda guerra mondiale), su cui vi era un'ampia storiografia e che neppure il convenuto revocava in dubbio. Diversamente, riguardo alla recente origine e alla diffusione del COVID-19, le informazioni disponibili sono scarne, non condivise tra le parti e concernenti eventi che si sono svolti su suolo cinese. Pertanto, l'esame sul fatto che incomberebbe al giudice civile italiano sarebbe particolarmente gravoso e oggettivamente poco suscettibile di condurre a un pieno accertamento delle responsabilità.

In senso opposto, alcune analogie sono riscontrabili con riguardo alle valutazioni in ordine al diritto di effettivo accesso alla giustizia. Nella controversia con la Germania, i ricorrenti avevano avuto occasione di aderire a iniziative del governo volte a ristorare gli eredi delle vittime. Nei confronti della Repubblica popolare cinese, la possibilità dei ricorrenti italiani di adire corti interne nello Stato estero appare puramente virtuale, non solo in ragione della distanza geografica, ma anche dell'effettività del rimedio giustiziale. Ad esempio, ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU, un ricorso effettivo ai sensi dell'art. 6 della CEDU deve svolgersi dinanzi a un tribunale indipendente, il quale – in particolare – non deve ricevere istruzioni dal potere esecutivo riguardo all'esercizio delle

⁷⁵ *Ibid*.

⁷⁶ Sulla distinzione si veda R. PISILLO MAZZESCHI, *Diritto internazionale dei diritti umani* (Giappichelli 2020) 187 ss.

proprie funzioni.⁷⁷ Tale circostanza non è assicurata per l'ordine giudiziario cinese, nei confronti del quale lo Stato e il partito esercitano una considerevole influenza.⁷⁸ L'assenza di un ricorso effettivo alternativo al contenzioso innanzi al foro italiano potrebbe astrattamente costituire un fattore a favore della declaratoria di giurisdizione; tuttavia, gli elementi analizzati in precedenza appaiono prevalenti e inducono a ritenere scarsamente probabile che i giudizi possano giungere alla fase del merito.

5. Conclusioni

Dall'analisi condotta sulla base delle informazioni attualmente disponibili, i tentativi di dar luogo a un contenzioso contro il governo cinese per i danni causati dalla pandemia di COVID-19 dinanzi alle corti interne statunitensi e italiane sembrano destinati ad avere esito negativo. Negli Stati Uniti, le condizioni richieste per le eccezioni contemplate dalla legge federale per "commercial activities", "tort" e per terrorismo internazionale non appaiono soddisfatte. Parimenti, in Italia, le peculiari caratteristiche del precedente Ferrini non sono riscontrabili in relazione al caso in esame. Nonostante la recente, ulteriore riduzione del perimetro dell'immunità degli Stati esteri, operata per via legislativa negli USA (con il JASTA) e per via giurisprudenziale in Italia, le fattispecie concrete in cui tali eccezioni possono trovare applicazione rimangono limitate.

Cionondimeno, non si deve essere condotti a credere che l'immunità dalla giurisdizione equivalga a garanzia di impunità per lo Stato estero. L'immunità impedisce soltanto che della controversia possa conoscere il tribunale interno a un altro Stato, mentre le condotte di uno Stato sovrano che recano danno a cittadini di altri Paesi restano, sul piano sostanziale, potenzialmente illecite. La relativa responsabilità dovrà, tuttavia, essere fatta valere sul piano internazionale oppure, ove possibile, dinanzi ai tribunali dello Stato autore dell'illecito.

⁷⁷ Beaumartin v France, ricorso n. 15287/89 (Corte EDU, 24 novembre 1994), par. 38.

⁷⁸ L. LI, *The Chinese Communist Party and People's Courts: Judicial Dependence in China* (2016) *American Journal of Comparative Law* 64. Sugli sviluppi recenti, v. M. FORSYTHE, *China's Chief Justice Rejects an Independent Judiciary, and Reformers Wince* (*New York Times*, 18 gennaio 2017) https://www.nytimes.com/2017/01/18/world/asia/china-chief-justice-courts-zhou-qiang.html, visitato il 9 giugno 2020.

⁷⁹ Come sottolineato da D. AKANDE e S. SHAH, "this bears repeating over and over again, the granting of immunity is not a statement that an act is lawful. Rather, it is a declaration by the judicial authority concerned that it is not the appropriate forum for pronouncing on the legality or illegality of the act", in Immunities of State Officials, International Crimes and Foreign Domestic Courts: A Rejoinder to Alexander Orakhelashvili (2011) 22 European Journal of International Law 851, 860.

Certamente non si può negare che, anche alla luce delle condizioni dello Stato di diritto in Cina, difficilmente i singoli individui lesi potrebbero avere effettivo accesso alla giustizia dinnanzi a corti cinesi. Allo stesso tempo, ammettere un'eccezione all'immunità dello Stato estero in un caso come quello di specie potrebbe comportare un numero incalcolabile di richieste di risarcimento del danno. Inoltre, un giudice interno che fosse provvisto di giurisdizione nei confronti dello Stato cinese dovrebbe affrontare questioni di fatto e di diritto di ardua definizione, in relazione alle quali preconcetti e pregiudizi locali potrebbero acquisire notevole peso, conducendo a pronunce potenzialmente problematiche per la conduzione della politica estera da parte del potere esecutivo.

Una prima conseguenza della proposizione di ricorsi avverso la Repubblica popolare cinese si è già concretizzata con una proposta legislativa presentata all'Assemblea nazionale del popolo nello scorso maggio. ⁸⁰ In reazione a simili tentativi di "*malicious litigations*", percepiti come segno di egemonia e di una politica di potenza, il progetto allo studio della camera legislativa cinese è volto a passare dall'attuale adesione alla teoria dell'immunità assoluta degli Stati esteri innanzi alle corti cinesi all'immunità ristretta, sul modello dei principali Paesi occidentali.

Qualora i tribunali statunitensi e italiani dovessero invece riconoscere la propria giurisdizione nei ricorsi promossi contro la Cina, una questione interessante riguarderebbe gli effetti sul processo consuetudinario riguardo alla norma dell'immunità. È generalmente riconosciuto che comportamenti degli Stati in violazione di regole di diritto internazionale possano condurre all'abrogazione della regola violata introducendo una disciplina nuova conforme al comportamento che sarebbe stato illecito al momento in cui esso veniva inizialmente posto in essere: in altri termini, poiché qualcuno dovrà pur "fare il primo passo", ⁸¹ un "norm breacher" può divenire un "norm changer". ⁸²

Per quanto non si possa parlare di un processo istantaneo, e soprattutto unilaterale, è lecito chiedersi se è questa la finalità che si prefiggeva la Corte costituzionale nella sentenza n. 238. Senza mettere in discussione l'interpretazione della CIG, la Corte auspicava che il ridimensionamento dell'immunità degli Stati esteri da essa statuito, "[pur] limitato al diritto interno [fosse] tale da concorrere,

⁸⁰ XINHUA, Chinese lawmakers propose foreign states immunities law, (China Today, 27 maggio 2020),

http://www.chinatoday.com.cn/ctenglish/2018/zdtj/202005/t20200527 800207503.htm http://www.chinatoday.com.cn/ctenglish/2018/zdtj/202005/t20200527 800207503.htm http://www.chinatoday.com.cn/ctenglish/2018/zdtj/202005/t20200527 800207503.htm l>, visitato il 14 giugno 2020.

⁸¹ J. Brohemer, State Immunity and the Violation of Human Rights (Brill Nijhoff 1997) 20. nota 85.

⁸² G. Brennan, L. Eriksson, R.E. Goodin, N. Southwood, *Explaining Norms* (Oxford University Press 2013) 241.

altresì, ad un'auspicabile e da più parti auspicata evoluzione dello stesso diritto internazionale".83 La Corte costituzionale ha dunque esperito un tentativo per riattivare il circuito di formazione della norma costituzionale all'interno del diritto vivente internazionale. 84 In questo tentativo parrebbe tuttavia rinvenirsi una opinio necessitatis, più che una opinio iuris, e resta ancora da stabilire se quella decisione sarà ricordata come una mera violazione della norma consuetudinaria oppure come il punto di partenza della modifica della stessa. 85 Vero è che la sfera operativa della regola sull'immunità si è ridotta negli ultimi decenni per lasciare un più ampio spazio ai diritti individuali, 86 ed è stata proprio la giurisprudenza di corti italiane a contribuire all'evoluzione da immunità assoluta a immunità limitata ad attività iure imperii. Tuttavia, in quel caso la giurisprudenza italiana non riteneva necessariamente di essere in violazione di una norma consuetudinaria⁸⁷ e, soprattutto, il suo effetto trasformativo sul processo consuetudinario internazionale si è perfezionato solo dopo alcuni decenni di diffusione nella prassi di numerosi altri Paesi. Inoltre, al momento, l'effetto di una pronuncia a favore della giurisdizione nei ricorsi esaminati in uno degli Stati in questione sarebbe affievolito dalla mancanza di uniformità di prassi e convincimento giuridico dei diversi organi costituzionali degli Stati medesimi.⁸⁸

Sotto il profilo pratico, va osservato come, anche qualora fosse riconosciuta la giurisdizione di cognizione e si giungesse a decisioni favorevoli ai ricorrenti, si porrebbe il problema di ottenere materialmente il risarcimento dei danni agendo eventualmente su beni dello Stato cinese presenti nel Paese del foro o in altri Paesi che dovessero riconoscere le sentenze. Al riguardo è opportuno tenere in considerazione la barriera pressoché inespugnabile della immunità dalla esecuzione dei beni dello Stato estero. Tale immunità ha un campo di applicazione più vasto dell'immunità dalla giurisdizione di cognizione e tutela i beni a uso pubblicistico, a esclusione dei beni aventi un impiego di tipo commerciale. 89 Sul

⁸³ Corte costituzionale (n 37), par. 3.3.

⁸⁴ P. VERONESI (n 39) 185-187.

⁸⁵ T. TREVES, The Expansion of International Law: General Course on Public International Law (2015) 398 Collected Courses of The Hague Academy of International Law 161.

⁸⁶ Sul punto si veda l'opinione dissenziente del giudice Yusuf nel caso *Jurisdictional Immunities* (n 8), par. 22.

⁸⁷ L. GRADONI, Consuetudine internazionale e caso inconsueto (2012) 95 Rivista di diritto internazionale 704, 712.

⁸⁸ Si veda S. DOMINELLI, *Recent Opposing Trends in the Conceptualization of the Law of Immunities*, in G. ULRICH and I. ZIEMELE (a cura di), *How International Law Works in Times of Crisis* (Oxford University Press) 135.

⁸⁹ Come codificato nella Convenzione ONU sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni (n 11), artt. 18 e 19.

piano pratico, è ragionevole prevedere che uno Stato estero convenuto in un processo di cognizione del tipo in questione si attiverebbe rapidamente per allontanare dallo Stato del foro beni potenzialmente suscettibili di essere oggetto di azioni esecutive.

E infatti in merito al tentativo di esecuzione, presso il giudice italiano, della sentenza n. 137/1997 dal Tribunale greco di Leivadia, che aveva condannato la Germania al pagamento di una somma di denaro a titolo di risarcimento per le vittime del massacro di Distomo del 1944, la nostra Corte di Cassazione ha confermato l'improcedibilità dell'azione esecutiva nei confronti di Villa Vigoni, in ragione del divieto di sottoporre a misure esecutive beni statali destinati a fini pubblicistici. 90

In conclusione, vale ricordare che le regole sull'immunità, pur con i propri limiti, consentono di evitare pericolosi nazionalismi giuridici. L'incremento incontrollato di deroghe al principio dell'immunità potrebbe in futuro causare una moltitudine di ricorsi individuali, con il paradossale effetto di diluire gli standard internazionali di protezione dei diritti fondamentali. ⁹¹ Basti immaginare l'effetto dirompente che subirebbe il diritto internazionale dei diritti dell'uomo laddove vittime di violazioni all'estero fossero incentivate a promuovere azioni in giudizio contro uno Stato estero presso il giudice nazionale, anziché esperire i ricorsi interni presso le corti dello Stato autore dell'illecito ed eventualmente presentare istanze presso le corti internazionali regionali dei diritti dell'uomo. Ci sembra dunque che la protezione dello Stato di diritto richieda di perseguire eventuali abusi tanto delle regole sull'immunità, quanto delle eccezioni a queste ultime.

Indipendentemente da azioni risarcitorie innanzi a tribunali nazionali, vi sono altre modalità per accertare la realtà dei fatti. Una commissione d'inchiesta composta da esperti indipendenti potrebbe svolgere analisi e approfondimenti utili ad appurare le origini del COVID-19 e accertare eventuali responsabilità del governo cinese. Tale possibilità, avanzata da alcuni governi e accademici, 92 avrebbe il pregio di operare sul piano del diritto internazionale ed eviterebbe gli ostacoli che si pongono in caso di controversie dinanzi a una corte interna. Occorrerebbe, tuttavia, un ampio consenso in seno alla comunità internazionale.

⁹⁰ Corte di Cassazione, sentenza n. 14885/2018.

⁹¹ Si veda C. TOMUSCHAT, *The International Law of State Immunity and its Development* by National Institutions (2011) 44 Vanderbilt Journal of Transnational Law 1106, 1140.

⁹² M.A. BECKER, 'Do We Need an International Commission of Inquiry for COVID-19?' (EJIL Talk, 18 maggio 2020) https://www.ejiltalk.org, visitato il 9 giugno 2020.



Uno strumento straordinario per il contrasto dei fenomeni di odio. Riflessioni a margine della "commissione Segre"

PAOLO GIOVARRUSCIO*

Parole chiave: Commissione Segre; *Hate Speech*; Odio.

Data della pubblicazione sul sito: 1 luglio 2020

Suggerimento di citazione

P. GIOVARRUSCIO, Uno strumento straordinario per il contrasto dei fenomeni di odio. Riflessioni a margine della "commissione Segre", in Forum di Quaderni Costituzionali, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

^{*} Allievo della Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica (SPISA) di Bologna, Cultore della Materia in Diritto Costituzionale nell'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna e Avvocato praticante presso l'Avvocatura Generale dello Stato. Indirizzo mail: p.giovarruscio@gmail.com.

P. GIOVARRUSCIO

Il 30 ottobre 2019, il Senato ha dato il via libera all'istituzione di una Commissione straordinaria volta al contrasto dei fenomeni di odio, razzismo e antisemitismo. L'iniziativa interviene in un ambito particolarmente delicato: infatti, la crescente spirale di odio – meglio, dei c.d. hate speech (letteralmente: discorsi di incitamento all'odio) - è già da tempo oggetto di studio e ricerca da parte degli ordinamenti giuridici occidentali; ciononostante, l'attualità ha conosciuto un recente intensificarsi di tali fenomeni i quali – per quanto covino da sempre nella nostra società – vengono oggi amplificati e propagati da Internet e social network. Pertanto, è proprio dalla presa d'atto della crescente diffusione dei discorsi d'odio che il Senato si è mosso alla ricerca di soluzioni di contrasto.

Tuttavia, più che sulle possibili soluzioni normative¹, in tale sede preme soffermarsi sulle caratteristiche della Commissione straordinaria, proponendo alcune riflessioni sugli specifici poteri a questa attribuiti. Altresì, si specifica che non vi sono state, almeno per il momento, sedute o attività da parte della Commissione per i fenomeni di odio; di conseguenza, l'analisi è limitata alla sola mozione istitutiva.

Anzitutto, alcune precisazioni sulle Commissioni speciali o straordinarie².

Tale istituto trova fondamento all'interno della Carta costituzionale quando, nel disciplinare il procedimento legislativo *ex* art. 72, si adotta l'inciso "anche permanenti"³. Da una formula simile si desume che le commissioni permanenti

¹ Sull'argomento, cfr. E. STRADELLA, La libertà di espressione politico-simbolica e i suoi limiti: tra teorie e prassi, G. Giappichelli, Torino, 2008; C. VISCONTI, Aspetti penalistici del discorso pubblico, G. Giappichelli, Torino, 2008; C. CARUSO, La libertà di espressione in azione. Contributo a una teoria costituzionale del discorso pubblico, Bologna, 2013; P. FALLETTA, L. DI DONATO, Il difficile equilibrio tra libertà di espressione e protezione della dignità umana sulla rete: il caso del c.d. hate speech online, in P. PASSAGLIA, D. POLETTI, a cura di, Nodi virtuali, legami informali: Internet alla ricerca di regole, Pisa, 2017; G. ZICCARDI, L'odio online. Violenza verbale e ossessione in rete, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2016; P. TANZARELLA, Il discorso d'odio razziale. Le tappe legislative e giurisprudenziali di un discutibile reato costituzionalmente protetto, in Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, n. 4/2010, p. 50; A. PUGIOTTO, Le parole sono pietre? I discorsi d'odio e la libertà d'espressione nel diritto costituzionale, in Diritto Penale Contemporaneo, 15 luglio 2013.

² Sull'aggettivo "straordinaria" presente in *nomen iuris*, si specifica che viene utilizzato in maniera indistinta quale sinonimo di "speciale"; esempio in tal senso, è la Commissione straordinaria per i diritti umani del Senato che, fin dalla sua prima istituzione nella XIV Legislatura, ha sempre presentato tale attributo in denominazione.

³ Ci si riferisce al comma 3 dell'art. 72 Cost. dove si afferma che il Regolamento "Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari [...]".

non sono l'unica sede per la procedura legislativa, ma che anzi si potrebbe ricorrere in via ordinaria alla costituzione di organismi *ad hoc* per l'esame di singoli provvedimenti. Tanto è che i regolamenti parlamentari ammettono l'istituzione, con deliberazioni autonome di Camera e Senato, di Commissioni, per l'appunto, speciali⁴.

Orbene, l'odierna Commissione straordinaria trova giustificazione sostanzialmente in due ragioni: in primis, come evocato testualmente dalla mozione istitutiva, la sua costituzione attesta l'attenzione del Senato per la tutela e lo sviluppo di determinati valori costituzionali; in secundis, da quanto emerso in sede di dibattito parlamentare⁵, una commissione straordinaria è l'occasione per colmare una <<lacuna>> del nostro ordinamento giuridico. Nello specifico, ci si riferisce al fatto che il Parlamento italiano non ha ancora provveduto ad attuare completamente la decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio UE⁶, mancando di normare proprio la parte sul contrasto ai "discorsi di odio". Pertanto, si è ritenuto opportuno che un istituto come quello in esame potesse contribuire in maniera rilevante alla regolamentazione di tale fenomeno.

L'atto istitutivo, come si diceva, è una mozione⁷; questa scelta procedurale prende spunto dall'esperienza della Commissione per la tutela dei diritti umani⁸.

⁴ L'art. 22, comma 2, del regolamento della Camera dei deputati recita: "La Camera può sempre procedere alla costituzione di Commissioni speciali, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei Gruppi", mentre l'art. 24 del Senato afferma: "Quando il Senato disponga la nomina di una Commissione speciale, il Presidente ne stabilisce la composizione e procede alla sua formazione attraverso le designazioni dei Gruppi parlamentari, rispettando il criterio della proporzionalità".

⁵ V. XVIII Legislatura, Aula, Resoconto stenografico della seduta n. 159 del 29/10/2019.

⁶ Secondo tale decisione, gli Stati membri devono garantire che siano punibili i discorsi di incitamento all'odio, intenzionali e diretti contro un gruppo di persone o un singolo membro di esso, con riferimento alla razza, al colore, alla religione o all'etnia. Nella stessa decisione si afferma che deve risultare punibile l'istigazione pubblica alla violenza e/o all'odio, quale che ne sia la forma di diffusione (scritti, immagini o altro materiale).

⁷ Si fa riferimento alla Mozione n. 1-00136, Senato, XVIII Legislatura, che vede come prima firmataria la Senatrice a vita Liliana Segre, conosciuta alle cronache per l'importante impegno sociale e politico nel mantenere vivo il ricordo dell'Olocausto. La mozione è stata approvata con 151 voti favorevoli, nessuno contrario e 98 astenuti. Si precisa che, oltre la presente mozione, ne venivano presentate anche altre le quali venivano respinte, (mozioni 1-00176, 1-00177, 1-00181 e 1-00182).

⁸ Tale commissione è stata istituita la prima volta con la mozione n. 1-00020 durante la XIV Legislatura e viene rinnovata ad ogni inizio legislatura sulla base della presentazione di una mozione approvata dall'Assemblea. Tuttavia, preme sottolineare che il primo utilizzo dello strumento della mozione per istituire una Commissione speciale al Senato si

Infatti, è prassi del Senato che l'istituzione di una commissione speciale o straordinaria sia preceduta dall'approvazione di una mozione, in quanto, date le caratteristiche che contraddistinguono questo strumento, permette un dibattito e una deliberazione da parte dell'Assemblea.

A questo punto, per comprendere il ruolo del nuovo organo parlamentare, è opportuno specificare quali funzioni la mozione gli attribuisce.

Innanzitutto, essa prevede che sia composto da venticinque membri in proporzione ai Gruppi, con compiti di osservazione, studio e iniziativa per l'indirizzo e controllo sui fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza; altresì, in riferimento ai fenomeni anzidetti, la Commissione controlla e indirizza la concreta attuazione delle convenzioni e degli accordi sovranazionali o internazionali nonché della legislazione interna; in tal senso, svolge anche una funzione propositiva, di stimolo e di impulso, nell'elaborazione e nell'attuazione delle proposte legislative oltre che promuovere ogni altra iniziativa utile.

Per adempiere alle funzioni elencate, la Commissione dispone di particolari e specifici poteri in aggiunta a quelli tradizionalmente attribuiti alle Commissioni permanenti dai Regolamenti parlamentari⁹.

In primo luogo, provvede alla raccolta della normativa rilevante (nazionale e non), di dati statistici e informazioni sulla materia oggetto di studio; in secondo luogo, effettua ricerche e approfondimenti, anche prendendo contatto con Istituzioni di altri Paesi o organismi internazionali, al fine, ove necessario, di stabilire intese per il contrasto alle forme di odio; in terzo luogo, può formulare osservazioni e proposte sugli effetti, sui limiti e sull'eventuale necessità di adeguare la legislazione vigente a quella europea o internazionale; infine, la Commissione può segnalare agli organi di stampa e ai gestori dei siti Internet casi di *hate speech*, richiedendo la rimozione dal *web* dei relativi contenuti ovvero la loro deindicizzazione dai motori di ricerca.

Alla luce di quanto descritto, si rilevano alcuni profili critici, dal momento che sembrano essere conferite alla "Commissione Segre" una serie di prerogative che

© Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna – ISSN 2281-2113

ricorda nella V Legislatura quando fu deliberata l'istituzione di una Commissione speciale per i problemi ecologici, (Mozione n. 1-00077).

⁹ Si fa riferimento alla possibilità di: svolgere procedure informative ai sensi degli artt. 46, 47 48 e 48*bis* del Reg. Senato; formulare proposte e relazioni all'Assemblea, ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento; votare risoluzioni alla conclusione dell'esame di affari ad essa assegnati, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del Reg. Senato; formulare pareri su disegni di legge e affari deferiti ad altre Commissioni, anche chiedendone la stampa in allegato al documento prodotto dalla Commissione competente, ai sensi dell'articolo 39, comma 4, del Regolamento; redigere una relazione sull'attività svolta, recante in allegato i risultati delle indagini, le conclusioni raggiunte e le proposte formulate.

paiono eccedere quelle tipicamente spettanti ad organismi simili. Emerge, invero, un modello di Commissione straordinaria polifunzionale in grado di esercitare sia attività strettamente conoscitive, finalizzate anche ad orientare le scelte legislative, sia veri e propri poteri di controllo.

In merito, si precisa che, da un punto di vista regolamentare, restano indefinite le funzioni attribuite alle Commissioni speciali. La questione va allora affrontata facendo riferimento alla prassi del Senato, dalla quale si rileva che funzioni così ampie non trovano riscontro in precedenti collegi speciali o straordinari. Cosicché, occorre interrogarsi sulla natura della Commissione in esame poiché non si comprende bene se sia prevalentemente consultiva oppure possa spingersi fino a manifestare una anomala funzione ispettiva e di controllo. In particolare, apparentemente inedito alle cronache parlamentari è il suddetto potere di segnalazione e rimozione o deindicizzazione dal *web*, che porta a riflettere se ad una Commissione di questa natura possa essere riconosciuta una tale prerogativa.

Sia chiaro: in questa sede, non si vuole certo negare che le commissioni parlamentari possano esercitare funzioni di controllo¹⁰; anzi, è noto come l'utilizzo mirato e settoriale di alcuni strumenti conoscitivi e ispettivi garantisca l'esercizio di tale attività di verifica. Altresì, certamente non si sottovaluta la facoltà di

¹⁰ Con la riforma regolamentare del 1971 si sono attribuite competenze di indirizzo e controllo non solo alle Assemblee ma pure ai collegi minori delle Camere (ed in questi, ovviamente, vanno ricomprese anche le Commissione speciali). In tal senso, si pensi tanto ad alcuni aspetti dell'attività delle Commissioni permanenti, operanti in sede politica, quanto a significative competenze attribuite a Commissioni bicamerali (es. i compiti di indirizzo e di controllo esercitati dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi). Per quanto riguarda i poteri di indirizzo e di controllo attribuiti alle Commissioni permanenti basti ricordare l'ampia gamma di possibilità offerte dai regolamenti parlamentari sull'impiego della risoluzione. Inoltre, in ordine ai poteri di controllo delle Commissioni non può poi essere dimenticato il parere da esse espresso sulle nomine governative alla presidenza e vicepresidenza di enti pubblici. Nell'impossibilità di fornire in questa sede una completa panoramica dell'argomento, si v. L. GIANNITI, N. LUPO, Corso di diritto parlamentare, il Mulino, 3° Ed., Bologna, 2018; V. DI CIOLO, L. CIAURRO, Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica, Giuffrè Editore 5° Ed., Milano, 2013; T. Martines, G. Silvestri, C. Decaro, V. Lippolis, R. Moretti, Diritto Parlamentare, Giuffrè Editore, Milano, 2011; G. RIVOSECCHI, I poteri ispettivi e il controllo parlamentare: dal question time alle Commissioni di inchiesta, in Relazione al Seminario di studio "Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione" del 17 marzo 2006 promosso dal Centro di Studi sul Parlamento della Luiss Guido Carli e dal Dottorato di ricerca in Diritto costituzionale e Diritto costituzionale europeo dell'Università degli Studi di Teramo; P. PICIACCHIA, La funzione di controllo parlamentare in trasformazione, in Federalismi.it, n. 3/2019; A. BARBERA, I parlamenti, Gius. Laterza & Figli, 6° ed., Bari, 2008.

approvare risoluzioni in seno alla Commissione che, secondo parte della dottrina¹¹, genera - anche e per l'appunto – un intreccio tra funzioni di indirizzo e di controllo.

Tuttavia, almeno per quanto riguarda l'intervento nei confronti di *mass-media* e siti *web*, il caso in esame si presenta quale un *unicum* nell'assetto parlamentare.

Non rilevando competenze omogenee in altri collegi speciali o straordinari, pare qui configurato un potere di verifica che non si esaurisce in un'attività di giudizio ma che bensì si spinge fino al momento della misura (sanzione). Per certi versi, una prerogativa simile sembra modellarsi più sulla classica nozione di controllo di matrice amministrativistica che su quella prevalente in ambito parlamentare: la prima consiste in un esame basato su criteri predeterminati e imparziali e che si conclude con una misura; la seconda, invece, è normalmente intesa quale la verifica dell'attività di un soggetto politico che, inevitabilmente, può prescindere da criteri oggettivi e predeterminati¹². Invece, in queste circostanze, l'attività di vigilanza sembra destinata, oltre che a soggetti politici, anche e soprattutto a privati quali sono i gestori di siti Internet.

Tra l'altro, non può non considerarsi che una Commissione parlamentare è pur sempre connotata da una valenza politica, di conseguenza, mancherebbe dei criteri di terzietà ed imparzialità che un potere di intervento simile richiederebbe. In questo senso, la Commissione commentata non fa eccezione: data la composizione proporzionale ai gruppi parlamentari, vi è il rischio che la suddetta segnalazione, e connessa richiesta di deindicizzazione o rimozione, derivi da un giudizio politico prima ancora che tecnico.

Tutto ciò senza tener conto che le più recenti politiche adottate in materia di regolamentazione del *web*, tanto a livello europeo che nazionale, tendono a seguire una direzione completamente opposta rispetto al menzionato potere; infatti, l'attuale quadro normativo attribuisce al gestore delle piattaforme digitali un ruolo di "garante", escludendo perfino l'intervento di soggetti terzi e imparziali ¹³. Perciò, pur volendo prescindere dai dubbi sulla natura della Commissione, attualmente non si ravvisano disposizioni legislative che obblighino il gestore dei siti Internet a rimuovere o deindicizzare il caso di *hate speech* eventualmente segnalato.

¹¹ Tra tutti, cfr. N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *Amministrazione in Cammino*, 04.03.2009.

¹² Tale nozione è ripresa da A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003.

¹³ Per approfondimenti sulla materia, si rimanda ad altre sedi, in particolare v. C. MAGNANI, Il Regolamento dell'AGCOM sull'hate speech: una prima lettura, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2019; S. PARISI, Right words, right actions? Il regolamento AGCOM contro l'hate speech nei mass media e la libertà di espressione, in Forum di Quaderni costituzionali, n. 3/2019; O. POLLICINO, G. DE GREGORIO, Hate speech: una prospettiva di diritto comparato, in Giornale di Diritto amministrativo, n. 4/2019.

Le questioni sollevate non sono irrilevanti: d'altronde, non può negarsi che un'attività come quella prescritta richieda necessariamente una previa definizione legislativa che vada, prima di tutto, a individuare il soggetto preposto alla verifica e, conseguentemente, definisca su quali criteri e parametri possa esercitarsi tale funzione.

Dal momento che tale prerogativa non sembra neppure coerente con le stesse finalità originarie della Commissione, le quali – si ribadisce – sono quelle di osservazione, studio e iniziativa dell'*hate speech*, la scelta in questione potrebbe rappresentare un pericoloso precedente, essendo più opportuno concentrarsi sull'utilizzo degli strumenti ispettivi e conoscitivi che la prassi parlamentare già conosce.



R. BIN*, *Prefazione*, in G. Bergonzini, E. Luchena**, *Le tasse non sono per tutti. L'ambivalenza delle agevolazioni fiscali – quanto tolgono allo stato, quanto danno ai cittadini?*, Franco Angeli, Milano, 2020, pp. 1-149

Indice disponibile

all'indirizzo: https://www.francoangeli.it/Ricerca/scheda libro.aspx?id=26289

Data della pubblicazione sul sito: 1 luglio 2020

Suggerimento di citazione

R. BIN, Prefazione, *in G. Bergonzini, E. Luchena*, Le tasse non sono per tutti. L'ambivalenza delle agevolazioni fiscali – quanto tolgono allo stato, quanto danno ai cittadini?, *Franco Angeli, Milano, 2020, pp. 1-149*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

^{*} Roberto Bin è Professore Emerito di Diritto Costituzionale nell'Università degli Studi di Ferrara. Indirizzo mail: roberto.bin@unife.it.

^{**} Chiara Bergonzini è Ricercatrice t.d. in Diritto Costituzionale nell'Università degli Studi di Macerata. Indirizzo mail: chiara.bergonzini@unimc.it.

Giovanni Luchena è Professore Associato di Diritto dell'Economia nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro. Indirizzo mail: giovanni.luchena@uniba.it.

Ogni anno, quando l'autunno tinge dei suoi colori boschi e giardini, il Governo, la stampa e i politici tutti si trovano a discutere del bilancio per l'anno prossimo. Quante cose si potrebbero fare, se solo ne avessimo i soldi! Ed ecco che allora iniziano a correre denunce, lamenti e accuse. I soldi ci sarebbero – si osserva immancabilmente – se solo tutti gli italiani pagassero le tasse; e comunque un po' di debito in più si potrebbe fare per far crescere l'economia, se solo i "burocrati di Bruxelles" non ce lo impedissero. Questo libro è una piccola risposta a questi discorsi, anche se parla di altro.

In Italia c'è l'evasione fiscale, chi lo può negare? Sottrae al fisco cifre stimate tra 110 e 190 miliardi all'anno. Un'enormità, oltre il 23 % dell'intero gettito, il doppio di quanto si spende per il Servizio sanitario nazionale: ed è in aumento, soprattutto nelle ricche regioni del Nord – quelle che si pretendono "virtuose" e reclamano perciò più autonomia. Anche in Germania e Francia si evade, sono seconde e terze nelle classifiche europee, ma dietro di noi e con distacco: eppure lì davvero si va in carcere se si imbroglia il fisco; da noi ci si indigna alla sola ipotesi che il Governo faccia tintinnare le manette in faccia agli evasori. Discutere di tutto ciò è necessario. Per cui, quando le foglie sono ormai cadute dagli alberi, come condurre la lotta all'evasione e quali congegni sarebbero escogitabili per batterla occupano le chiacchiere nei bar e nei salotti televisivi. Si escogitano le soluzioni più fantasiose; alcune diventano persino legge, come è toccato quest'anno alla «lotteria degli scontrini».

Ma non è dell'evasione fiscale che si parla in questo libro, che si occupa di un fenomeno meno vistoso, ma non meno grave per le finanze dello Stato. Si tratta di meccanismi veicolati da norme e normette contenute in leggi e leggine dello Stato, le quali introducono aree di erosione fiscale, fatte di esenzioni, agevolazioni, detrazioni, sgravi e altri fenomeni di privilegio fiscale, tutti perfettamente legali. Sommati, tolgono all'erario una cifra che probabilmente non è lontana da 130 miliardi di euro. Qui non c'è niente di criminale, al contrario dell'evasione fiscale: sono tutte ipotesi rigorosamente previste dalle leggi dello Stato, anche se, visto come le leggi vengono scritte in Italia, non sempre sono contenute in disposizioni chiare e esplicite. L'autunno porta anche per esse promesse di riordino e di sfoltimento: perché, quante sono? Centinaia e centinaia, dipende da come si calcolano. Chi le ha introdotte? Alcune risalgono alla notte dei tempi, altre vengono aggiunte ogni anno con la legge di bilancio (o con qualche leggina di settore). Quest'anno è toccato alla detrazione per la ristrutturazione delle facciate esterne degli edifici; l'anno scorso si è introdotto un regime sostitutivo delle imposte dirette, con aliquota del 15%, applicabile ai compensi derivanti dall'attività di lezioni private e ripetizione; l'anno prima era stato introdotto il *«bonus* verde», una detrazione del 36% delle spese per la sistemazione di giardini 38 R. BIN

e aree verdi. Non sono certo gli esempi più significativi, ma rendono bene l'idea di come questi regimi di favore siano imprevedibili e riguardino cose molto diverse – diverse come "beni" agevolati e come "tecniche" di agevolazione, come vedremo. E costituiscono un problema politico di notevole importanza.

Tutte le forme di agevolazione sono espressione di un *favor* per le attività beneficate e perciò sono deroghe, non sempre vistose, al principio di eguaglianza dei cittadini. Incidono sull'imposizione tributaria, che l'art. 53 della Costituzione vuole ispirata al principio di progressività, a cui però si deroga ogni volta che si creino sacche di privilegio.

Come si giustificano? Questo è uno dei temi trattati da questo libro, e non è un tema facile. Dietro ad ogni agevolazione c'è un gruppo di interesse che preme; anche quando lo Stato introduce un regime forfettario per i redditi da determinate attività (si pensi ai proprietari di casa che affittano appartamenti o negozi, agli insegnanti che impartiscono lezioni private o agli interessi derivanti da rendite finanziarie), e lo fa nella speranza di intercettare redditi che altrimenti si insabbierebbero nell'economia sommersa (oltre il 12% del PIL), la percentuale di tassazione è in genere contrattata con le associazioni di categoria. E ogni associazione di categoria anela a proteggere i propri aderenti sotto un ombrello fiscale particolare il più impermeabile possibile. Tutti chiedono un privilegio, nessuno è disposto a rinunziarvi senza combattere sino allo stremo delle forze. In un panorama politico debole e frastagliato come quello italiano, qualsiasi interesse organizzato troverà un gruppo politico disposto a sponsorizzarlo.

Per cui, l'ipotesi di togliere un privilegio e altrettanto dura da realizzare quanto l'introduzione di un aggravio fiscale "selettivo": chi ha seguito la formazione della legge di bilancio 2020 sa bene che fine abbiano fatto molte delle tasse "ecosostenibili", che avrebbero dovuto disincentivare la produzione di plastica o il consumo di bibite zuccherate. Ci vorrebbero Governi forti, non ricattabili da gruppi e gruppetti che formano la maggioranza che li sostiene, per poter porre mano alla giungla di agevolazioni che si è venuta formando. Ci vorrebbe anche tempo, perché le agevolazioni creano aspettative e su queste si basa l'affidamento degli operatori economici. Non è pensabile che il Governo introduca, dall'oggi al domani, una tassa "ecologica" che pesi sui costi dei prodotti industriali, disinteressandosi degli effetti che vengono a crearsi; così come non è pensabile che elimini dall'oggi all'indomani agevolazioni su cui le imprese hanno basato le proprie previsioni e i piani industriali. Insomma, ci vorrebbero Governi stabili e duraturi, che l'Italia purtroppo non ha. I Governi deboli e precari hanno urgenza di provvedere e cercano il consenso con ogni mezzo. Le agevolazioni sono uno dei mezzi più efficienti.

C'è un ulteriore aspetto che non va sottovalutato. Il privilegio fiscale è odioso nella nostra etica pubblica, ma il regime di agevolazione è invece uno degli strumenti più apprezzabili per l'azione di un Governo che voglia acquisire gli obiettivi politico-economici che ha promesso agli elettori di perseguire. I regimi agevolati servono perciò a sostenere aree geografiche in difficoltà (e sicuramente nessuno si indigna se tra esse rientrano le zone colpite da terremoti o da gravi calamità), oppure attività che meritino di essere aiutate in quanto marginali o strategiche, od ancora sostengono la realizzazione di obiettivi come il miglioramento ambientale, la lotta all'inquinamento, il consolidamento del territorio, la prevenzione degli effetti delle calamità, ecc.

Siccome questi interventi, in linea di principio apprezzabili, possono creare disparità tra operatori economici e falsare quindi la concorrenza, ecco che gli occhi delle istituzioni europee sono vigili e puntati su tutti questi meccanismi. Si sa, il mercato e la concorrenza sono i "valori assoluti" dell'Unione europea, che quindi vuole vederci chiaro sulle motivazioni e gli effetti di questi regimi di favore, che sono anch'essi una forma di aiuto di Stato. Un'ennesima intollerabile interferenza delle burocrazie di Bruxelles nelle scelte della politica nazionale? Qualche volta sì, ma più spesso è un modo per costringere le istituzioni politiche nazionali a fare quello che con le proprie forze non riescono a fare: togliere i privilegi fiscali concessi a soggetti troppo potenti. Non è un caso che sia partita proprio dall'Unione europea la ferma denuncia dell'intollerabilità per il mercato delle esenzioni fiscali di cui godono scuole private e attività alberghiere di proprietà della Chiesa cattolica: perché un albergo di lusso gestito dalle suore (sottopagate, probabilmente) deve godere di esenzioni fiscali che invece l'albergo vicino non si sogna di avere?

Di tutti questi problemi si parla in questo libro.



Un tributo al diritto della concorrenza: la lotta all'evasione nei paradisi fiscali europei

CHIARA BERGONZINI, GIOVANNI LUCHENA*

Recensione a: G. Bergonzini, E. Luchena, *Le tasse non sono per tutti*. L'ambivalenza delle agevolazioni fiscali – quanto tolgono allo stato, quanto danno ai cittadini?, Franco Angeli, Milano, 2020, pp. 1-149.

Indice disponibile

all'indirizzo: https://www.francoangeli.it/Ricerca/scheda libro.aspx?id=26289

Data della pubblicazione sul sito: 1 luglio 2020

Suggerimento di citazione

C. BERGONZINI, G. LUCHENA, Un tributo al diritto della concorrenza: la lotta all'evasione nei paradisi fiscali europei, in Forum di Quaderni Costituzionali, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

^{*} Chiara Bergonzini è Ricercatrice t.d. in Diritto Costituzionale nell'Università degli Studi di Macerata. Indirizzo mail: chiara.bergonzini@unimc.it.

Giovanni Luchena è Professore Associato di Diritto dell'Economia nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro. Indirizzo mail: giovanni.luchena@uniba.it.

Negli ultimi anni è venuta a galla la nuova frontiera dei paradisi fiscali, cui non si approda soltanto navigando verso le Americhe. Nell'Europa dell'economia sociale di mercato fortemente competitiva, infatti, sono proprio gli Stati del Vecchio Continente che, per il tramite della loro legislazione di *favor* fiscale, aggirano le norme a tutela della concorrenza per agevolare le grandi imprese, soprattutto le multinazionali. Sembra un ossimoro, ma i "nuovi" *fiscal havens* sono proprio dietro l'angolo e, nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione europea, essi si nascondono dietro il paravento delle competenze statali in materia fiscale.

Un numero sempre maggiore di imprese multinazionali e di grandi gruppi industriali si rivolge a taluni Stati (in particolare Irlanda, Belgio, Olanda, Lussemburgo, Cipro, Malta) per trasferire risorse contrattando aliquote davvero esigue. Una pratica aggressiva che, ad esempio, ha consentito il trasferimento del 30 per cento dei 600 bilioni di dollari delle multinazionali negli Stati europei compiacenti¹.

I casi Apple², Starbucks³ e Amazon⁴, solo per citarne alcuni, dimostrano come, attraverso le agevolazioni fiscali sui prezzi di trasferimento, le entrate degli Stati siano davvero irrisorie a fronte dei profitti realizzati da queste multinazionali.

In un recente studio è stato stimato che l'80 per cento dei profitti spostati dai Paesi dell'UE finiscono proprio nei "Paesi canaglia europei", che avrebbero trasferito la non irrilevante cifra di 210 bilioni di dollari. In base a tali stime è stata calcolata una perdita sui bilanci pubblici di 35.1 bilioni di dollari per Spagna, Francia, Italia e Germania, una cifra sufficiente a moltiplicare per 35 l'attuale finanziamento dei servizi sanitari⁵ (il che, vista l'attuale emergenza sanitaria, la dice lunga in ordine alle politiche dissennate adottate negli ultimi anni in materia di spesa sociale).

Le norme a tutela del mercato aperto e in libera concorrenza, che dovrebbero essere il vessillo dell'Unione europea, vengono così violate perché, attraverso queste pratiche elusive patrocinate dagli Stati, si attribuisce un vantaggio non indifferente a favore di talune imprese o a talune produzioni contrastando con il

¹ T. TØRSLØV, L. WIER, G. ZUCMAN, *The Missing Profits of Nations, Working Paper* 24701, reperibile *online* al sito http://www.nber.org/papers/w24701, 2018, 24.

² COMMISSIONE EUROPEA, Decisione del 30 agosto 2016, n. C(2016) 5605 final, On State Aids SA 38373 (2014)C) (ex 2014/CP) implemented by Ireland to Apple.

³ COMMISSIONE EUROPEA, Decisione del 21 ottobre 10 2015, n. 2017/502, relativa all'aiuto di Stato SA 38374 (2014/C ex 2014/NN.

⁴ COMMISSIONE EUROPEA, Decisione del 4 ottobre 2017, n. 2018/859 *relativa all'aiuto di Stato SA*.38944 (2014/C) (ex 2014/NN.

⁵ OXFAM, Public Good or Private Wealth, Universal health, education and other public services reduce the gap between rich and poor, and between women and men. Fairer taxation of the wealthiest can help pay for them, reperibile online al sito www.oxfam.org.

divieto di concessione degli aiuti statali alle imprese di cui all'art. 107, \$1, del Trattato di Lisbona (TFUE).

E allora la Commissione europea, secondo il suo consueto sostanzialismo, ha iniziato a fare da sé, utilizzando proprio il principio della libera concorrenza (principio non sempre declinato in maniera giuridicamente ineccepibile, ma certamente funzionale allo scopo) al fine di stanare quei "comportamenti fiscalmente rapaci" messi in atto da parte degli Stati.

È noto che l'advance transfer pricing agreement sia un trattamento fiscale contrattato in anticipo dall'amministrazione fiscale con le imprese con il quale, tra l'altro, la multinazionale chiede garanzie allo Stato in ordine al calcolo dell'imposta, naturalmente più favorevole rispetto a quella in vigore nel Paese "ospite". In tal modo, esse decidono di trasferire gli utili aziendali dove si promettono condizioni fiscali più vantaggiose per il tramite dei prezzi di trasferimento dei beni o dei servizi ceduti. Con questa possibilità offerta alle imprese, è evidente che la rincorsa all'aliquota migliore si è subito trasformata in un provvedimento selettivo, criterio che, da solo, consente alla Commissione di nutrire più di un sospetto sul suo potenziale distorsivo della concorrenza.

In ambito OCSE, ad esempio, tale principio prevede che le imprese debbano applicare i prezzi di mercato nelle transazioni infragruppo e che la mancata attuazione di questa regola implichi la violazione della concorrenza⁶. Si tratta di un parametro "importato" dalla Commissione, che le permette di argomentare in maniera più dettagliata le violazioni della concorrenza infracomunitaria.

Date queste premesse, la Commissione è entrata a gamba tesa sui *ruling* fiscali facendosi scudo delle competenze a lei attribuite in tema di controllo degli aiuti di Stato, ma allo stesso tempo interferendo sulla sovranità fiscale, aprendo la strada "europea" alla lotta all'elusione e all'evasione fiscale che, in verità, Stati alquanto "pigri" o "interessati" evitano di combattere come sarebbe invece "normale".

In assenza di una strategia convincente da parte degli Stati, l'intervento della Commissione si è rivelato in definitiva necessario al fine di assicurare un'effettiva parità di condizioni fra imprese in campo fiscale⁷. Secondo il *Joint transfer Pricing Forum*, le pratiche di *tax ruling* sono aumentate del 64 per cento tra il 2015 e il 2016, salendo da 1.252 a 2.053⁸.

Nei *ruling* fiscali, infatti, lo Stato diviene, per dir così, "complice" di una pratica anticoncorrenziale. Dinanzi all'immobilismo opportunista di taluni Stati, la

⁶ OECD, Tax Expenditures in OECD Countries, OECD, 2010.

⁷ COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione sulla politica di concorrenza 2016,* Bruxelles, 31/5/2017, COM(2017) 285 final, 3 ss.

⁸ EUROPEAN COMMISSION, EU Joint Transfer Pricing Forum, A coordinated Approach to Transfer Pricing Controls within the EU, Brussels, October 2018 Taxud/D2, DOC: JTPF/013/2018/EN.

Commissione è stata pertanto "costretta" a *fare il lavoro sporco*, perché da un lato mette fine alla violazione della concorrenza e alle misure "furbe" attuate da taluni governi e, dall'altro, "aiuta" lo Stato a recuperare ingenti risorse cui lo Stato ha rinunciato proprio per effetto del *ruling*.

In Europa si perdono entrate fra i 50 e i 70 miliardi di euro a causa di questa pratica negoziale fra lo Stato e le imprese⁹. Una buona ragione, dunque, per dichiarare guerra alle pratiche statali distorsive della concorrenza ottenute per il tramite delle agevolazioni fiscali predatorie.

Una lotta che va combattuta fino in fondo, soprattutto alla luce di una recente pronuncia del Tribunale relativamente al caso *Starbucks* (24 settembre 2019, *Paesi Bassi c. Commissione*, T-760/15 e T-636/15) che ha visto soccombere la Commissione la quale, secondo i giudici, non avrebbe dimostrato, fra l'altro, la sussistenza del vantaggio economico accordato alla multinazionale secondo quanto previsto dall'art. 107, \$1, TFUE. Decisioni che sembrano andare in controtendenza rispetto all'azione della Commissione ma che, nelle intenzioni del Commissario alla concorrenza, non la faranno arretrare nel proseguire le indagini su queste forme di aiuto.

⁹ EUROPEAN COMMISSION, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central bank and the Eurogroup 2018, European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011, {SWD(2018) 200 à 226 final}, 10.



Tre interessanti casi di «promulgazione con rilievi»

Patrizia Vipiana*		

Data della pubblicazione sul sito: 1 luglio 2020

Suggerimento di citazione

P. VIPIANA, Tre interessanti casi di «promulgazione con rilievi», in Forum di Quaderni Costituzionali, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

^{*} Professoressa Associata di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università degli Studi di Genova. Indirizzo mail: patrizia.vipiana@unige.it.

La promulgazione di una legge da parte del Capo dello Stato contestualmente alla formulazione di rilievi sulla medesima configura un'ipotesi (non prevista dalla Carta costituzionale) intermedia tra la promulgazione *tout court* (art. 73, primo comma, Cost.) ed il rinvio alle Camere (art. 74 Cost.); la promulgazione con rilievi, molto utile quando il Presidente della Repubblica nutra dubbi su una legge ma non così gravi da giustificarne il rinvio, è stata effettuata nel 2019 tre volte (mentre successivamente non si sono verificati altri casi) riguardo: alla legge istitutiva di una commissione d'inchiesta sul sistema bancario, alla legge sulla legittima difesa e alla legge di conversione del decreto-legge sulla sicurezza pubblica, detto decreto sicurezza-bis (perché in tale materia l'anno precedente era stato emanato – contestualmente alla formulazione di rilievi, effettuabile invero anche in sede di emanazione – il d.-l. n. 113/2018 "Disposizioni urgenti in materia di... sicurezza pubblica..." convertito con modifiche in l. n. 132/2018).

Legge istitutiva della commissione d'inchiesta sul sistema bancario: il 26 febbraio 2019 è stata approvata la legge "Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario": dopo quasi un mese, il 26 marzo il Capo dello Stato ha promulgato la legge (l. n. 28/2019) e il 29 marzo ha inviato ai Presidenti delle Camere una lettera (cfr., come per quelle citate in seguito, il sito www.quirinale.it "Comunicati e note") in cui critica la scelta che l'inchiesta riguardi non la situazione delle banche in crisi, ma l'intero sistema bancario, con la possibilità che la commissione d'inchiesta controlli la gestione dell'attività creditizia in generale e interferisca con l'operato delle autorità di vigilanza del settore nonché della Banca centrale europea.

Legge sulla legittima difesa: il 28 marzo 2019 è stata approvata la legge recante "Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa" che introduce la c.d. legittima difesa domiciliare, in quanto prevede la non punibilità di chi reagisce in condizioni di necessità ad un'offesa ingiusta compiuta nel suo domicilio; dopo quasi un mese, il 26 aprile il Capo dello Stato ha promulgato la legge (l. n. 36/2019), inviando lo stesso giorno ai Presidenti del Senato e della Camera nonché al Presidente del Consiglio dei ministri una lettera ove esprime rilievi sugli artt. 3 e 8 della legge: l'art. 8 mette a carico dello Stato le spese giudiziarie relative ai procedimenti penali non conclusi con condanne siccome è stata riconosciuta la legittima difesa domiciliare, «mentre analoga previsione non è contemplata per le ipotesi di legittima difesa in luoghi diversi dal domicilio», e l'art. 3 subordina la sospensione condizionale della pena al risarcimento del danno alla persona offesa nel caso di condanna per furto in abitazione o furto con strappo, mentre «lo stesso non è previsto per il delitto di rapina» sicché si determina un «trattamento differenziato tra i due reati non... ragionevole». Il punto più interessante della lettera è però quello ove, ribadita l'esclusiva responsabilità dello Stato nel tutelare la sicurezza dei cittadini, Mattarella afferma riguardo al fattore giustificante la non punibilità della difesa domiciliare indicato dall'art. 2 della legge 46 P. VIPIANA

(grave turbamento derivante dalla situazione di pericolo in atto): «è evidente che la nuova normativa presuppone, in senso conforme alla Costituzione, una portata obiettiva del grave turbamento e che questo sia effettivamente determinato dalla concreta situazione in cui si manifesta»; tale precisazione attenua il significato (escludere sempre la punibilità dell'autodifesa domiciliare) attribuito alla suddetta legge dalle parti politiche che l'avevano sostenuta e finisce così «con l'azzerarne la portata normativa» (A. MORELLI, La promulgazione "abrogante" della legge su legittima difesa e la fiducia del Presidente, in www.lacostituzione.info 28 aprile 2019, 2).

Legge di conversione del decreto-legge sicurezza-bis: il 5 agosto 2019 è stata approvata la legge di conversione con modifiche del d.-l. n. 53/2019 "Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica"; dopo tre giorni, l'8 agosto il Capo dello Stato ha promulgato la suddetta legge (l. n. 77/2019), inviando nella stessa data ai Presidenti del Senato e della Camera nonché al Presidente del Consiglio dei ministri una lettera ove formula rilievi su due disposizioni inserite, in sede di conversione, negli artt. 2 e 16 del decreto-legge. Sulla previsione che aumenta in misura cospicua la sanzione amministrativa pecuniaria al comandante della nave per violazione del divieto d'ingresso nelle acque territoriali italiane e dispone la confisca della nave in ogni caso anziché solo nell'ipotesi di reiterazione della condotta (art. 2), Mattarella osserva: «non è stato introdotto alcun criterio che distingua quanto alla tipologia delle navi, alla condotta... posta in essere, alle ragioni della presenza di persone accolte a bordo... Non appare ragionevole – ai fini della sicurezza dei nostri cittadini e della certezza del diritto – fare a meno di queste indicazioni». Quanto al disposto per cui l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità (e quindi non può escludersi la punibilità) nei reati di violenza o minaccia, resistenza, oltraggio a pubblico ufficiale nell'esercizio delle rispettive funzioni (art. 16): in generale Mattarella solleva dubbi sulla ragionevolezza di tale disposto «nel perseguire in termini così rigorosi condotte di scarsa rilevanza e che... possono riguardare una casistica assai ampia» comprendente un cospicuo numero di funzionari pubblici; in particolare egli ritiene non ragionevole che il medesimo disposto non operi altresì con riferimento all'oltraggio a magistrato in udienza, sebbene anche questo sia un reato commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni.

I tre casi illustrati non configurano una novità nell'esercizio del potere previsto dall'art. 73 Cost. La promulgazione con rilievi era stata effettuata già da Segni, Gronchi e Pertini ed in seguito da Ciampi e Napolitano (come ricorda R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in www.rivistaaic.it n. 1/2011, 11-12) in particolare: Ciampi ha promulgato la l. n. 112/2002 di conversione del d.-l. n. 63/2002 recante disposizioni finanziarie e fiscali urgenti, ma illustrando aspetti di essa che ne avrebbero giustificato il rinvio, sicché si è parlato di «promulgazione con motivazione contraria» (A. RUGGERI, *Verso una prassi di leggi promulgate con*

"motivazione"... contraria?, 1° luglio 2002, in <u>www.forumcostituzionale.it</u>); Napolitano ha promulgato la l. n. 94/2009 in materia di sicurezza pubblica, ma esprimendo perplessità e preoccupazioni sulla disciplina ivi contenuta anziché rinviarla, per cui anche in questo caso si è utilizzata la suddetta espressione (A. RUGGERI, *Ancora un caso di promulgazione con "motivazione"...* contraria (a proposito del mancato rinvio della legge sulla sicurezza), 24 luglio 2009, in <u>www.forumcostituzionale.it</u>).

Più recentemente ma prima del 2019, Mattarella ha effettuato la promulgazione con rilievi in alcuni casi: il 17 ottobre 2017 riguardo alla l. n. 161/2017 che modifica il codice delle leggi antimafia, inviando in pari data al Presidente del Consiglio una lettera ove egli evidenzia profili critici della disciplina promulgata (su tale promulgazione A. AMATO, *Il Presidente Mattarella al debutto: tre casi di controllo presidenziale sulle leggi*, in *Quaderni costituzionali* 2017, 889-890); poco più di un mese dopo, il 30 novembre 2017 riguardo alla l. n. 179/2017 la quale tutela chi segnala reati e irregolarità di cui sia venuto a conoscenza a motivo del proprio lavoro (c.d. *whistleblowing*), mandando lo stesso giorno al Presidente del Consiglio una lettera ove enuncia i motivi per cui non l'ha rinviata; ancora, il 24 luglio 2018 riguardo alla l. n. 89/2018 di conversione in legge del d.-l. n. 55/2018, che recava misure urgenti per i territori delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria colpiti da eventi sismici, inviando il giorno successivo al Presidente del Consiglio una lettera nella quale esprime rilievi sulla disciplina promulgata.

I tre casi del 2019 di promulgazione con rilievi, riguardanti la legge istitutiva della commissione d'inchiesta sul sistema bancario, la legge sulla legittima difesa e la legge di conversione del decreto sicurezza-bis risultano di grande interesse: soprattutto la promulgazione della seconda legge è stata oggetto di numerosi commenti da parte dei costituzionalisti (ad es. A. PERTICI, La promulgazione con rinvio della legittima difesa, 29 aprile 2019, in www.huffingtonpost.it; G. BOGGERO, Una promulgazione interpretativa con monito alla magistratura, in Quaderni costituzionali 2019, 674 ss.; M. FERRARA, La promulgazione "presidenzialmente osservata" della novella sulla legittima difesa e l'inattualità del potere di rinvio alle camere, in www.osservatorioaic.it n. 3/2019, 43 ss.). Dal confronto tra questi casi di promulgazione emergono due significative differenze, che riguardano la natura della legge promulgata con rilievi e le ragioni – connesse o meno a tale natura – per cui il Presidente della Repubblica ha effettuato la promulgazione con rilievi anziché il rinvio alle Camere (Mattarella finora ha esercitato il potere previsto dall'art. 74 Cost. solo una volta il 27 ottobre 2017, riguardo alla legge volta a contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona).

Sotto il primo profilo, la promulgazione della legge (d'iniziativa parlamentare) istitutiva della commissione d'inchiesta sul sistema bancario e della legge (d'iniziativa popolare) sulla legittima difesa riguarda leggi *tout court*, mentre la

48 P. VIPIANA

legge (d'iniziativa governativa) di conversione del decreto sicurezza-bis concerne appunto una legge volta a convertire un decreto-legge. Sotto il secondo profilo, il Presidente della Repubblica non ha rinviato la legge di conversione del decreto sicurezza-bis proprio per permettere che esso venisse convertito nel termine costituzionalmente previsto (il rinvio a pochi giorni dalla scadenza di quest'ultimo avrebbe impedito la conversione del decreto-legge, come si è verificato ad esempio riguardo al d.-l. n. 4/2002 che non fu convertito perché Ciampi aveva rinviato la legge di conversione); invece il mancato rinvio delle altre due leggi non dipende da tale ragione: quello relativo alla legge istitutiva della commissione d'inchiesta sul sistema bancario non è stato effettuato in quanto non sono stati ravvisati i fattori che avrebbero potuto giustificarlo, mentre il mancato rinvio della legge sulla legittima difesa è probabilmente dovuto ad un altro motivo. Mattarella ha preferito promulgare quest'ultima legge perché così ha potuto esprimere rilievi ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio ed implicitamente ai giudici che la applicheranno, i quali sono i veri destinatari della lettera in cui il Capo dello Stato prospetta l'interpretazione della disciplina legislativa in senso conforme a Costituzione; al contrario se egli avesse rinviato la legge, avrebbe potuto esporre i motivi solo alle Camere e se – ipotesi assai probabile – queste l'avessero riapprovata nello stesso testo cioè respingendo i rilievi presidenziali, egli avrebbe dovuto procedere ad una promulgazione semplice cioè senza rilievi.

Nei tre casi verificatisi nel 2019 di promulgazione con rilievi l'intervento del Presidente della Repubblica si manifesta con una terminologia simile (dai verbi più blandi «sottolineare» e «osservare» a quelli più incisivi «rilevare» e «segnalare»), ma in modo diverso: riguardo alla legge istitutiva di una commissione d'inchiesta sul sistema bancario e alla legge di conversione del decreto sicurezza-bis il suddetto intervento si esplica come semplice invito a precisare alcuni punti della disciplina, per cui può parlarsi propriamente di «promulgazione con rilievi»; invece quanto alla legge sulla legittima difesa l'intervento del Capo dello Stato si attua in modo più pregnante perché egli l'ha promulgata, ma indicandone l'interpretazione conforme a Costituzione che dovrebbe essere seguita da chi applicherà quella legge (S. PRISCO, *Promulgazione presidenziale con indicazioni per l'interpretazione: segni dell'evoluzione delle garanzie costituzionali*, in www.lacostituzione.info 30 aprile 2019, 1, il quale peraltro dubita che l'indicazione presidenziale possa vincolare i giudici) per cui in tal caso, anziché di promulgazione con rilievi, sarebbe preferibile parlare di «promulgazione interpretativa».



Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*

EMANUELE ROSSI**

Nota a Corte Costituzionale, sentenza n. 131 del 26 giugno 2020 Disponibile all'indirizzo: http://www.giurcost.org/decisioni/2020/0131s-20.html

Data della pubblicazione sul sito: 8 luglio 2020

Suggerimento di citazione

E. ROSSI, Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale, in Forum di Quaderni Costituzionali, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

_

^{*} Contributo destinato alla pubblicazione in le Regioni.

^{**} Professore Ordinario di Diritto Costituzionale nella Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento "Sant'Anna", Pisa. Indirizzo mail: emanuele.rossi@santannapisa.it.

50 E. ROSSI

1. Con la sentenza n. 131 del 2020, la Corte costituzionale è intervenuta in modo approfondito sulla disciplina giuridica del Terzo settore, oggetto – come noto – della riforma realizzata nel 2017 con l'approvazione del "Codice del Terzo settore" (d. leg. 3 luglio 2017, n. 117, come integrato e modificato dal d. leg. 3 agosto 2018, n. 105) (da ora in avanti: CTS).

Non è questa la prima volta in cui la Corte è stata chiamata a prendere in considerazione tale riforma: in precedenti quattro occasioni erano state sollevate questioni di costituzionalità o che avevano riguardato in via diretta disposizioni contenute nel CTS (la sentenza n. 185 del 2018¹) oppure che avevano ad oggetto leggi regionali in relazione alle quali il CTS costituiva norma interposta per la valutazione di legittimità costituzionale (sentenze n. 277 e 285 del 2019, n. 27 del 2020).

Nella prima di esse la Corte aveva dovuto esaminare la disciplina con cui erano stati riformati i Centri di servizio per il volontariato (previsti inizialmente dall'art. 15 della legge n. 266/1991) e regolati gli organismi finalizzati a controllare l'attività dei primi, articolati in dimensione nazionale ("organismo nazionale di controllo": ONC) e territoriale ("organismi territoriali di controllo": OTC). La sentenza, nel risolvere la questione - prospettata da due Regioni ricorrenti - sulla natura giuridica di tali organismi, si è limitata a ricondurre le attività svolte dagli enti del Terzo settore (da ora in avanti: ETS) nell'ambito delle "libertà sociali garantite dall'art. 2 Cost., in quanto poste in essere da soggetti privati che operano per scopi di utilità collettiva e di solidarietà sociale": anche il richiamo al principio di sussidiarietà, che compare in due passaggi della motivazione, ha valore sostanzialmente incidentale. Nello specifico, la Corte riconosce natura privatistica ai soggetti del Terzo settore ricomprendendone la relativa disciplina normativa nell'ambito della materia "ordinamento civile", anche per "assicurare l'essenziale e irrinunciabile autonomia che deve caratterizzare i soggetti del Terzo settore, nel rispetto dell'art. 118, comma 4, Cost.".

La seconda pronuncia (n. 277 del 2019) è stata originata da un ricorso governativo nei confronti di una legge regionale con cui venivano regolate talune attività riconducibili alla tutela degli animali e alla prevenzione del randagismo, limitandone l'esercizio alle sole organizzazioni di volontariato riconosciute, come disciplinate dal CTS. La Corte ha censurato la normativa regionale sul presupposto che "limitare alle sole organizzazioni di volontariato animalista lo svolgimento delle

¹ Su cui v. L. GORI, Terzo settore, fra misure di promozione e autonomia regionale, in Le Regioni, 2019, 197 ss.; S. DE GOTZEN, Inconvenienti del sistema centralizzato, parte pubblicistico e parte privatistico, di vigilanza indirizzo e promozione del terzo settore, ibid.; E. ROSSI, La riforma del Terzo settore per la prima volta davanti alla Corte, in Giurisprudenza costituzionale, 2018, fasc. 5, 2067 ss.

attività consentite a tutte le associazioni animaliste risulta senz'altro discriminatorio".

La sentenza n. 285 del 2019 aveva ad oggetto una legge regionale nella parte in cui essa prevede la possibilità che la Regione stipuli accordi e intese con "enti e associazioni afferenti al terzo settore ovvero a quelli iscritti nei registri regionali del volontariato e dell'associazionismo di cui alla legge regionale n. 1/2000": secondo la Corte la relativa questione di costituzionalità, prospettata dal Governo per contrasto con l'art. 3 Cost. (risultando discriminatoria rispetto a quelle associazioni che, pur operanti sul territorio regionale, sarebbero iscritte nel registro nazionale e non in quello regionale), doveva esser respinta in quanto "la norma censurata si riferisce, per un verso, alle associazioni di volontariato regionale, disciplinate dalla relativa legge della Regione e, per altro verso, alle associazioni "afferenti al terzo settore". Poiché l'espressione "ovvero", in questo contesto, assume un valore disgiuntivo e non meramente esplicativo, la disposizione impugnata non può non riferirsi anche alle associazioni iscritte al registro nazionale di cui agli artt. 45 del CTS.

Infine, la sentenza n. 27 del 2020 aveva ad oggetto un'altra legge regionale finalizzata alla repressione del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo, nella parte in cui delimitava la platea dei destinatari dei finanziamenti regionali alle "associazioni con certificata esperienza che operano nel campo del disagio sociale ed in particolare nell'area minori iscritte nel registro regionale del volontariato e/o della promozione sociale". Il Governo lamentava che con tale disposizione venivano escluse le associazioni di promozione sociale, operanti nel medesimo settore, iscritte nel registro nazionale, con conseguente violazione del principio di eguaglianza. La Corte respinge la questione rilevando che tra i destinatari dei finanziamenti previsti, oltre alle associazioni iscritte nei (soli) registri regionali, sono ricomprese anche le associazioni iscritte nel registro nazionale, che siano dotate di articolazioni locali o circoli affiliati nel territorio regionale.

Dunque, come può notarsi, si è trattato di interventi tutto sommato limitati e puntuali, nei quali la Corte non ha ritenuto di trarre spunto per una riflessione generale e "di sistema" sulla riforma del 2017. Ben diversa, lo si ricorda, fu la scelta adottata dalla Corte nella sentenza n. 75 del 1992 allorché, investita di una questione di costituzionalità avente ad oggetto la legge quadro sul volontariato, essa operò un inquadramento del volontariato nell'ambito dei principi costituzionali e colse l'occasione per una "rilettura" del principio costituzionale di solidarietà di cui all'art. 2 Cost.².

² E. ROSSI, *Principio di solidarietà e legge quadro sul volontariato*, in questa *Rivista*, 1992, 2348 ss.

52 E. ROSSI

2. La presente decisione si ricollega idealmente alla pronuncia da ultimo richiamata, sia nello stile che nei contenuti.

Il "caso" che ha dato origine alla presente pronuncia è stato fornito da una legge regionale dell'Umbria, che ha regolato le c.d. cooperative di comunità, istituite al fine di contrastare fenomeni di spopolamento, declino economico e degrado sociale urbanistico, promuovendo la partecipazione dei cittadini alla gestione di beni o servizi collettivi. Tale legge prevede che tali comunità vengano coinvolte nelle attività di co-programmazione e co-progettazione come definite dal CTS: e ciò ha sollecitato l'intervento del Governo nazionale, che ha ritenuto tale previsione contrastante con il Codice stesso (che riserva detta competenza ai soli ETS registrati a livello nazionale, tra i quali non sarebbero ricomprese le cooperative di comunità).

Secondo il Governo, dunque, la previsione del coinvolgimento delle cooperative di comunità ne comporterebbe l'omologazione agli ETS, così ampliando "il novero dei soggetti del Terzo settore, individuati e disciplinati dalla legge statale e dal diritto privato" ed invadendo la materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

Su questo punto specifico la Corte ha facile gioco nel respingere la questione "nei sensi di cui in motivazione", affermando che la disposizione regionale si dovrà applicare esclusivamente a quelle cooperative di comunità che siano ETS, e come tali iscritte nell'apposito registro, mentre quelle – al contrario - che siano "soltanto" qualificate come "cooperative di comunità" e non anche come ETS non potranno essere coinvolte con gli stessi strumenti e modalità di cui all'art. 55 CTS.

Tale conclusione appare del tutto coerente e corretta, ed era già stata prospettata in dottrina³: ma essa ha come presupposto – per non rendere illegittimamente discriminatoria la previsione del Codice – che gli enti da esso disciplinati abbiano un "valore (costituzionale) aggiunto", e tale valore – per costituire esercizio di un potere discrezionale non irragionevole – deve trovare il proprio fondamento in Costituzione. E' questa la ragione che giustifica la valutazione, operata dalla Corte, del fondamento costituzionale sia dell'art. 55 sia anche di tutta la disciplina – complessivamente considerata - contenuta nel CTS: e tale ricostruzione, per quanto si dirà, costituisce dunque il riconoscimento del fondamento costituzionale dello stesso art. 55.

³ L. GORI, *La "saga" della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A.*, in *Federalismi*, n. 14/2020, 187, per il quale il tenore letterale dell'art. 55 "sembrerebbe non ammettere estensioni soggettive e neppure una interpretazione a carattere sistematico pare suggerirla".

3. Ricordiamo intanto cosa stabilisce l'art. 55⁴. Esso impone alle amministrazioni pubbliche di assicurare "il coinvolgimento attivo degli ETS attraverso forme di coprogrammazione e co-progettazione e accreditamento"⁵, specificando che per coprogrammazione deve intendersi quell'attività "finalizzata all'individuazione dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili", mentre la co-progettazione è l'attività che ha come fine la definizione ed eventualmente la realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti".

Tale previsione apre ad una serie di problemi applicativi, ma è anche indice di un diverso modo di intendere le relazioni tra pubbliche amministrazioni e soggetti "altri" (ritorneremo su tale specificazione).

In particolare, un aspetto di primaria importanza è costituito dalla procedura di individuazione (o selezione) degli ETS con cui le amministrazioni pubbliche possono instaurare rapporti di partenariato: l'art. 55, infatti, non disciplina puntualmente tale procedura, e rimette alle pubbliche amministrazioni la previa definizione dei criteri da adottare, purché le previsioni regionali rispettino i principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento⁶. Nell'assenza di una previsione di rango legislativo, erano intervenute delle Linee guida adottate dall'Autorità nazionale Anticorruzione (determinazione del 20 gennaio 2016 n. 32⁷) le quali, prima della riforma del 2017, avevano indicato

⁴ Su cui v., tra gli altri, A. SANTUARI, *Le organizzazioni non profit e le forme di partnership con gli enti pubblici nella riforma del Terzo settore*, Bononia University Press, Bologna, 2018. Che tale disposizione riprenda la dicotomia tra l'attività di *rulemaking* e di *adjudication* entrambe proprie della pubblica amministrazione è sostenuto da E. FREDIANI, *I rapporti con la pubblica amministrazione alla luce dell'art. 55 del Codice del Terzo settore*, in *Non profit paper*, n. 3/2017, 158 ss.

⁵ Nel senso che la previsione costituzionale stabilisca un obbligo e non una facoltà cfr. F. SCALVINI, *Co-programmazione, co-progettazione e accreditamento: profili e questioni applicative*, in A. FICI (cur.), *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, 268.

⁶ In particolare, per quanto riguarda più specificamente la (sola) attività di coprogettazione, il comma 4 dell'art. 55 stabilisce che tale individuazione deve avvenire mediante "forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte dell'amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner".

⁷ Su cui V. TONDI DELLA MURA, *Della sussidiarietà orizzontale (occasionalmente)* ritrovata: dalle linee guida dell'Anac al Codice del terzo settore, in Rivista AIC, n. 1/2018. Che "l'integrazione legale da parte di una fonte atipica, per quanto autorevole, possa

54 E. Rossi

quattro passaggi fondamentali da adottarsi da parte delle amministrazioni procedenti.

In primo luogo, la pubblicazione di un avviso, con cui manifestare la volontà di procedere al partenariato e presentare un progetto di massima con l'indicazione delle modalità e dei criteri per scegliere il progetto definitivo; in secondo luogo la presentazione delle candidature e la successiva individuazione, a seguito di selezione, dei soggetti partner; in terzo luogo, l'avvio della co-progettazione in senso stretto, con la possibilità di una rimodulazione, in contraddittorio con i soggetti partner, del progetto iniziale; infine, la stipula della convenzione con i soggetti prescelti.

Tralasciando quest'ultimo punto, che costituisce un problema che deve essere affrontato anche alla luce dell'art. 56 del CTS, occorre coordinare quanto detto, con specifico riguardo alla dettagliata procedura individuata dalla delibera ANAC, rispetto alla previsione di "forme di accreditamento" indicate dal comma 4. I problemi che si pongono sono di due tipi. In primo luogo, la disposizione fa riferimento a dette forme come una delle possibilità ammesse ("anche mediante forme di accreditamento"): dunque, vi potrebbero essere altre modalità, diverse dall'accreditamento, mediante le quali individuare gli enti partner. Ma di queste diverse modalità non è facile rinvenire traccia nel CTS: ed in ogni caso sembra necessario ritenere applicabili anche a queste (fantomatiche) diverse modalità le esigenze di rispetto dei vari principi (di trasparenza, imparzialità, ecc.) indicati dalla norma.

Il secondo profilo problematico riguarda l'individuazione del momento in cui si produce il previsto accreditamento e la sua conseguente efficacia: nella sequenza procedimentale indicata dall'ANAC, si deve ritenere che l'accreditamento si produca con la seconda fase, ovvero mediante la selezione dei soggetti che hanno presentato domanda. Quanto agli effetti, si ritiene da parte di alcuni che una volta accreditato, il soggetto partner debba ritenersi autorizzato a fornire la prestazione oggetto della co-progettazione, senza quindi necessità di un'ulteriore attività amministrativa: in altri termini, senza bisogno di ricorrere ad una convenzione. Il punto non è chiaro: e tuttavia va rilevato come tutta la procedura della co-programmazione sia finalizzata alla realizzazione di una stretta sinergia tra amministrazione procedente e ETS, non subordinata alla decisione della prima di avvalersi o meno dei secondi per la realizzazione di un'attività che sia stata co-progettata da entrambi.

4. Con riguardo a tali aspetti, un parere reso – su richiesta dell'ANAC - da una Commissione speciale del Consiglio di Stato (n. 02052/2018 del 20 agosto 2018),

generare perplessità" è rilevato da L. GORI, La "saga" della sussidiarietà orizzontale, cit., 192.

partendo dal presupposto che per il diritto euro-unitario "l'impresa è un concetto non normativo ma, per così dire, naturalistico, attenendo ad ogni fenomeno oggettivamente economico", era giunto alla conclusione che "ove sia *ex ante* stabilito un contingente massimo di operatori accreditabili ovvero, *a fortiori*, qualora l'accreditamento sia lo strumento per addivenire all'attivazione di un partenariato, la procedura tradisce un afflato selettivo che ne impone la riconduzione entro gli stilemi del diritto euro-unitario". Pertanto, concludeva quel parere, "in considerazione della primazia del diritto euro-unitario la disciplina recata dal Codice dei contratti pubblici prevale in ogni caso sulle difformi previsioni del CTS, ove queste non possano in alcun modo essere interpretate in conformità al diritto euro-unitario: troverà, in tali casi, applicazione il meccanismo della disapplicazione normativa, costituente un dovere sia per il Giudice sia per le Amministrazioni".

In sostanza, secondo quel parere, l'art. 55 del CTS deve essere disapplicato in sede amministrativa e giurisdizionale, e pertanto la co-progettazione in esso prevista dovrebbe considerarsi "attratta" nell'orbita del Codice dei contratti pubblici⁹ (con l'effetto che agli ETS si devono ritenere applicabili due codici¹⁰).

La sentenza della Corte non soltanto smentisce tale conclusione, ma anzi la ribalta radicalmente, mutando il fondamento concettuale.

Secondo la Consulta, infatti, l'art. 55 prevede l'instaurazione tra i soggetti pubblici e gli ETS di "un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato": e in tale canale alternativo, la co-programmazione, la co-progettazione e il partenariato "si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico". Ed ancora: "Il modello configurato dall'art. 55 CTS (...) non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico".

⁸ Fortemente critica su tale parere A. ALBANESE, *I servizi sociali nel Codice del Terzo settore e nel Codice dei contratti pubblici: dal conflitto alla complementarietà*, in *Munus*, n. 1/2019, 145, che ha letto in esso la "sostanziale rinuncia da parte dell'organo consultivo a trovare un equilibrio nel sistema delle relazioni fra enti pubblici e soggetti non profit, in grado di conciliare le esigenze del mercato con quelle della coesione sociale e del welfare"

⁹ L. GORI, La "saga" della sussidiarietà orizzontale, cit., 200

¹⁰ V. AZZOLLINI, *Due codici per il terzo settore*, in *lavoce.info*, 28 dicembre 2018; A. GUALDANI, *Il sistema delle esternalizzazioni nei servizi sociali: antiche questioni e nuove prospettive*, in *Federalismi*, n. 12/2018.

56 E. Rossi

In sostanza, se il Consiglio di Stato assimilava gli ETS agli enti profit sulla base di una concezione "naturalistica" dell'impresa, per la Corte costituzionale le due realtà devono essere tenute distinte, in quanto fondate su differenti presupposti (che hanno evidenti riflessi costituzionali, come si dirà). In particolare, gli ETS costituiscono "un insieme limitato di soggetti giuridici dotati di caratteri specifici (art. 4), rivolti a «perseguire il bene comune» (art. 1), a svolgere «attività di interesse generale» (art. 5), senza perseguire finalità lucrative soggettive (art. 8), sottoposti a un sistema pubblicistico di registrazione (art. 11) e a rigorosi controlli (articoli da 90 a 97)": elementi che la legislazione valorizza "come la chiave di volta di un nuovo rapporto collaborativo con i soggetti pubblici: secondo le disposizioni specifiche delle leggi di settore e in coerenza con quanto disposto dal codice medesimo, agli ETS, al fine di rendere più efficace l'azione amministrativa nei settori di attività di interesse generale definiti dal CTS, è riconosciuta una specifica attitudine a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell'interesse generale".

Se dunque per gli enti diversi da quelli appartenenti al mondo del terzo settore il rapporto che si instaura con la pubblica amministrazione è di tipo sinallagmatico, quello che riguarda gli ETS è di tipo collaborativo: e ciò in quanto questi ultimi sono costituiti al fine di perseguire quello stesso interesse generale cui anche le pubbliche amministrazioni devono essere rivolte. Ed infatti la Corte considera l'art. 55 quale "espressa attuazione (...) del principio di cui all'ultimo comma dell'art. 118 Cost.": quel principio di sussidiarietà che sebbene non si esaurisca mediante il terzo settore (essendo in esso ricompreso anche l'apporto delle singole persone e delle varie forme aggregative dei cittadini "attivi" 11), al contempo ne costituisce il fondamento costituzionale. Che poi tale fondamento non sia l'unico che la Costituzione fornisce al TS è confermato da un altro passaggio della motivazione, in cui si qualificano gli ETS quali soggetti rappresentativi della "società solidale", come tali costituenti "sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale", tali da produrre "effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della 'società del bisogno'"12. Evidente è il riferimento al principio costituzionale

¹¹ G. ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Laterza, Bari-Roma, 2006.

¹² Sull'apporto del Terzo settore al sistema di welfare cfr., tra gli altri, E. STRADELLA, Welfare e terzo settore: un rapporto biunivoco?, in M. CAMPEDELLI - P. CARROZZA – L. PEPINO, Diritto di welfare, il Mulino, Bologna, 2010, 361 ss.; G. P. BARBETTA, Il settore non profit italiano: solidarietà, democrazia e crescita economica negli ultimi vent'anni, in S. ZAMAGNI (cur.), Libro bianco sul Terzo settore, il Mulino, Bologna, 2011, 209 ss. Per una

di solidarietà: ragione per cui si è detto come la presente decisione si ricolleghi idealmente e "culturalmente" a quella sentenza che, quasi trent'anni fa, aveva rinvenuto nelle organizzazioni di volontariato un "modello fondamentale dell'azione positiva e responsabile dell'individuo che effettua spontaneamente e gratuitamente prestazioni personali a favore di altri individui ovvero di interessi collettivi degni di tutela da parte della comunità", che in quanto tale "rappresenta l'espressione più immediata della primigenia vocazione sociale dell'uomo, derivante dall'originaria identificazione del singolo con le formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità e dal conseguente vincolo di appartenenza attiva che lega l'individuo alla comunità degli uomini". Per il Terzo settore oggi, secondo quanto si afferma nella sentenza n. 131 del 2020, vale quanto detto dalla Corte con riferimento al volontariato nel 1992: esso è "la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale".

Questa ricostruzione consente dunque alla Corte di definire lo *statuto costituzionale del terzo settore*: che è dato dal sistema offerto dal principio personalista, da quello pluralista e dal quello di solidarietà. Ciò giustifica la disciplina di favore che il Codice riserva agli enti che a tale settore appartengono (di cui l'art. 55 è evidente espressione), ed al contempo impone alle pubbliche amministrazioni di considerare gli stessi quali partner della "amministrazione condivisa" e non come soggetti "altri" le cui finalità devono essere ricondotte all'interesse generale mediante rapporti di tipo collaborativo (e per i quali devono essere garantite le regole della concorrenza).

4. Nel giungere a tale conclusione, la Corte non poteva tuttavia eludere la normativa euro-unitaria, e la disciplina della concorrenza che in essa è regolata.

Ed in effetti la Corte non si sottrae a tale necessità, offrendo di tale normativa una interpretazione che mira a negare il contrasto con la disciplina interna, come sopra interpretata.

Ritiene infatti la Corte che il diritto dell'Unione, sia in forza della disciplina di carattere positivo (vengono richiamate le direttive 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione), che anche in forza della giurisprudenza della Corte di giustizia¹³, "mantiene, a ben vedere, in capo agli Stati membri la possibilità di

ricostruzione storica v. E. ROSSI – S. ZAMAGNI (cur.), *Il Terzo settore nell'Italia unita*, il Mulino, Bologna, 2011.

¹³ I riferimenti della Corte sono a Corte di giustizia dell'Unione europea, quinta sezione, sentenza 28 gennaio 2016, in causa C-50/14, CASTA e a. e Corte di giustizia dell'Unione europea, quinta sezione, sentenza 11 dicembre 2014, in causa C-113/13, Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e a., i quali, secondo la Consulta, "tendono a smorzare la dicotomia

58 E. ROSSI

apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà (sempre che le organizzazioni non lucrative contribuiscano, in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente al perseguimento delle finalità sociali)".

Si tratta di una prospettiva che era stata ben argomentata in dottrina, specie da chi aveva rilevato come "la disciplina europea sugli appalti non esprime un orientamento monoliticamente (e meccanicamente) pro-concorrenziale" e che pertanto la complementarietà tra i due Codici (quello degli appalti e quello del terzo settore) dovesse essere valorizzata "al fine di ricomporre la dicotomia tra solidarietà e mercato" ¹⁴. La Corte sembra far propria tale conclusione, ritenendo che nessun contrasto sussista tra la normativa interna, come riscostruita, e quella dell'Unione europea: la prima è intervenuta in uno spazio lasciato libero al legislatore nazionale, a condizione che questo assicuri parità di trattamento ai soggetti che collaborano alla realizzazione delle finalità proprie del sistema pubblico.

5. Ma al di là degli aspetti procedurali (peraltro non privi di sicura rilevanza costituzionale), la sentenza deve essere soprattutto valutata ed apprezzata con riguardo alla sua valenza propriamente costituzionalistica, in relazione ad almeno tre profili.

In primo luogo, la motivazione adottata nella presente pronuncia la Corte iscrive il metodo collaborativo di cui all'art. 55 CTS nel solco della Costituzione: esso viene infatti considerato come "espressa attuazione" del principio di sussidiarietà orizzontale, ed anzi "una delle più significative attuazioni" dello stesso. Sì che verrebbe quasi da domandarsi se a detta disposizione, e quindi a tutto il Codice in esso contenuto, non debba riconoscersi il rango di legge costituzionalmente necessaria.

In secondo luogo, la sentenza trae dalla Costituzione la necessità di superare "l'idea che solo l'azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale", in quanto l'art. 118, comma 4, Cost., riconosce che tali attività "ben possono essere perseguite anche da una autonoma iniziativa dei cittadini". Da qui la prospettiva della realizzazione di un "canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato", che tuttavia deve essere riservato "in via esclusiva agli enti che rientrano nel perimetro definito dall'art. 4 del CTS".

conflittuale fra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà". Per un'analisi di tali pronunce e per riferimenti all'ampia dottrina che su di esse si è formata v. A. ALBANESE, *I servizi sociali*, cit., 155 ss.

¹⁴ A. ALBANESE, *I servizi sociali*, cit., 139 ss.

In terzo luogo, il Terzo settore in quanto tale è ritenuto dalla Corte una categoria costituzionale, dotata di un proprio statuto che la distingue sia dai soggetti operanti con una logica di mercato che dalle amministrazioni pubbliche (sebbene lo svolgimento di attività di interesse generale lo attragga più verso la seconda dimensione). E ciò ha come conseguenza che anche il diritto del Terzo settore ha fondamento costituzionale, in quanto "dotato di una logica autonoma e di una sistematica sua propria" e "chiamato a regolare relazioni improntate ad una logica diversa da quella del mercato e da quella propria dei poteri pubblici" ¹⁵.

Se tali conclusioni meritano, a parere di chi scrive, complessiva condivisione, nondimeno devono essere rilevati alcuni rischi, che dovrebbero indurre a porre in essere specifiche attenzioni.

Limitandomi all'ultimo punto indicato (ma che costituisce un presupposto di validità dell'intera costruzione), se la valenza costituzionale del Terzo settore è riferita alla definizione contenuta nel Codice, in quanto è da questa che devono trarsi i profili di specifica meritevolezza degli enti in questione rispetto al *genus* complessivo delle formazioni sociali, occorre verificare con attenzione se i criteri utilizzati dalla norma (l'assenza di finalità lucrative, lo svolgimento di attività di interesse generale, le finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale¹⁶) siano in primo luogo sufficientemente identificati e identificabili¹⁷, e poi coerenti con i principi costituzionali (aspetto su cui mi sentirei di esprimere senz'altro risposta positiva), ed infine tali da giustificare una considerazione differenziata e favorevole: in altre parole, se anche altri, tra gli enti che sono esclusi dall'ambito definitorio, non presentino caratteristiche di meritevolezza analoghe, tali da far ritenere costituzionalmente ingiustificato un trattamento "sfavorevole" loro imposto.

In secondo luogo la affermata rilevanza costituzionale della categoria (non soltanto definitoria) degli ETS impone di monitorare, valutare, controllare e verificare l'azione di tali enti, e richiede altresì la massima attenzione nel mantenere un livello qualitativo adeguato delle sue singole componenti, per evitare che la

¹⁵ L. GORI, Sentenza 131/2020: sta nascendo un diritto costituzionale del Terzo settore, in Impresa sociale, 27 giugno 2020.

¹⁶ Sulla definizione di Terzo settore offerta dal Codice v. P. CONSORTI, La nuova definizione giuridica di Terzo settore, in Non profit paper, n. 3/2017, p. 34; C. BORZAGA, Opportunità e limiti della riforma del Terzo settore, in A. FICI (cur.), La riforma del terzo settore, cit., 63 ss.; E. ROSSI, Profili evolutivi della legislazione del Terzo settore, in A. FICI – E. ROSSI – G. SEPIO – P. VENTURI, Dalla parte del Terzo settore, Laterza, Bari-Roma, 2019, 85 ss.

¹⁷ Qualche dubbio al riguardo si potrebbe nutrire, ad esempio in relazione alle *finalità civiche* o di *utilità sociale*: ritiene invece che la definizione attribuisca agli enti del Terzo settore una "identità chiara ed inequivoca" A. FICI, *Profili e principi generali della riforma del Terzo settore*, in A. FICI – E. ROSSI – G. SEPIO – P. VENTURI, *Dalla parte del Terzo settore*, cit., 34, che peraltro tradisce toni eccessivamente entusiasti sulla riforma del 2018.

E. Rossi

presenza di "mele marce" possa pregiudicare quella reputazione che la Corte pone a base della propria valutazione. Si tratta di un'esigenza espressa con chiarezza anche nelle Linee guida con cui il Governo aprì una consultazione preventiva sulla riforma che poi si sarebbe realizzata, ove si faceva esplicito riferimento alla necessità di "separare il grano dal loglio, non ignorando che in questo ambito agiscono soggetti non sempre trasparenti che talvolta usufruiscono di benefici o attuano forme di concorrenza utilizzando spregiudicatamente la forma associativa per aggirare obblighi di legge". A tal fine, la disciplina dei controlli introdotta dal CTS appare del tutto inadeguata, sia in quanto disarticolata e frammentata fra una serie di soggetti non coordinati tra loro, sia perché assurdamente vincolata dal divieto di maggiori spese (l'art. 7, comma 5, della legge n. 106/2016 prevede infatti che tutta l'attività relativa alle funzioni di controllo deve essere svolta "nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica") 18.

La prospettiva indicata dalla Corte dovrebbe quindi indurre il legislatore a ripensare alle proprie scelte, ad esempio prevedendo l'istituzione di un organo pubblico (politicamente indipendente ma anche dotato di competenze specifiche) di vigilanza e di controllo (ma anche, volendo, di promozione)¹⁹, o in ogni caso garantendo, magari in altre forme, una attenta funzione di monitoraggio e controllo su quegli enti che sono ora ritenuti partner a tutti gli effetti delle amministrazioni pubbliche.

¹⁸ Sia consentito rinviare, sul punto, a E. ROSSI, *Il rompicapo dei controlli sugli enti del Terzo settore*, in *Non profit paper*, n. 3/2017, 271 ss.

¹⁹ L'evidente riferimento è ad un organismo simile, o magari dai poteri più efficaci, all'Agenzia per le Onlus, poi rinominata Agenzia per il Terzo settore. La mancata considerazione di tale esigenza era già stata denunciata, con riferimento alla legge delega da cui ha avuto origine il CTS da L. GORI, L'Autorità (o l'Agenzia?) del Terzo settore: il grande assente del disegno di legge?, in Non profit paper, n. 3/2014, 129 ss.



La nueva normativa sobre vacunas en Italia, entre la protección de los derechos y el ejercicio de las competencias legislativas*

TOMMASO FRANCESCO GIUPPONI**

Sommario

1. El marco constitucional de referencia. – 2. La evolución legislativa sobre vacunas obligatorias y el papel de las Regiones. – 3. La reforma de 2017 y la extensión de las vacunas obligatorias. – 4. Las decisiones de la Corte constitucional, entre autonomía individual y salud pública.

Data della pubblicazione sul sito: 8 luglio 2020

Suggerimento di citazione

T.F. GIUPPONI, La nueva normativa sobre vacunas en Italia, entre la protección de los derechos y el ejercicio de las competencias legislativas, in Forum di Quaderni Costituzionali, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

^{*} Intervención en el Seminario "Vacunación: ¿obligación o derecho?", Madrid, Universidad Carlos III, Instituto Pascual Madoz, 19 de junio de 2019

^{**} Catedrático de Derecho Constitucional en la Alma Mater Studiorum – Universidad de Bolonia. Correo electrónico: tommaso.giupponi@unibo.it.

Se agradece la Doctora Francesca Minni por la traducción del presente trabajo.

T.F. GIUPPONI

El marco constitucional de referencia

En los últimos años, como se sabe, el tema de vacunas obligatorias ha estado en el centro de un amplio debate, que ha involucrado no solo la investigación científica y jurídica, sino también a grandes sectores de la opinión pública. Esto también en Italia, en paralelo con la creciente difusión de teorías escépticas sobre la efectividad de las vacunas (los denominados movimientos "no-vax") y con especial referencia al problema del acceso a los servicios escolares para alumnos menores de edad, no vacunados por decisión de sus padres. A nivel jurídico, el tema es particularmente complejo, ya que involucra diferentes situaciones jurídicas subjetivas, diferentes actores (no solo) institucionales y diferentes niveles de gobierno.

Empezando por el marco constitucional, el punto de referencia esencial son las disposiciones del art. 32 de la Constitución italiana, según el que "La República protege la salud como derecho fundamental de la persona y como interés de la colectividad, y garantiza la asistencia gratuita a los indigentes. Nadie podrá ser obligado a someterse a un tratamiento medico, a menos que así lo establezca la ley. La ley no podrá en ningún caso violar los límites que impone el respeto a la persona humana". Este artículo conlleva en sí cierta complejidad: la salud, de hecho, no está protegida solo como derecho fundamental de la persona, sino también como un interés colectivo, una circunstancia que pone de manifiesto una tensión potencial entre las dos esferas de protección previstas por Constitución. No es coincidencia que la misma Constitución establezca que se puedan imponer tratamientos de salud obligatorios, sin embargo, solo si los establece la ley y, en cualquier caso, dentro de los límites del respeto a la dignidad humana.

Por lo que respeta a los poderes legislativos, según el art. 117.2 de la Constitución, el Estado tiene legislación exclusiva, entre otras cosas, en los asuntos: "m) determinación de los niveles esenciales de las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales que deban garantizarse en todo el territorio nacional; así como: q) prevención internacional". Entre los asuntos de competencia legislativa concurrente entre el Estado y las Regiones, el art. 117.3 de la Constitución incluye la "protección de la salud"¹. También en este caso, resulta claro como al Estado y a las Regiones correspondan diferentes ámbitos de intervención, cuyos límites necesitan de quedar bien claros y que, aun así no impiden que se realicen posibles conflictos de competencia entre los diferentes sujetos involucrados.

Se encuentra una problemática parecida en el campo del derecho a la educación de los menores. Según el art. 30 de la Constitución, esto es "el deber y el derecho de los padres de mantener, educar y educar a sus hijos"; solo en el caso de su

¹ Como se sabe, por lo que respeta la competencia legislativa concurrente entre Estado y Regiones "las Regiones tienen facultad legislativa, excepto para la determinación de los principios fundamentales, reservados a la legislación del Estado" (art. 117.3 Const.).

incapacidad comprobada, la ley puede prever que otros tomen su lugar. Sin embargo, incluso en este caso, queda de manifiesto la complejidad del asunto ya que, en relación con los menores, el papel educativo y de asistencia de los padres no simplemente es expresión de un derecho, sino al mismo tiempo representa el ejercicio de un deber. En otras palabras, los padres tienen derecho a ejercer su función de la manera que consideren más apropiada para el desarrollo pleno y libre del menor, pero no pueden escaparse de esta función, cual que sea la forma de ejercerla, para el interés del menor.

En el campo de la educación, pues, el entrelazamiento de competencias queda aún más evidente. Según el art. 34 de la Constitución, "La escuela está abierta a todos. La enseñanza primaria, cuya duración mínima es de ocho años, será obligatoria y gratuita". El Estado tiene que establecer las "normas generales en materia educación", en la que tiene facultad exclusiva para legislar de conformidad con el art. 117.2 de la Constitución, mientras que la "educación" es competencia legislativa concurrente entre el Estado y las Regiones, sin perjuicio de la autonomía de los centros docentes (art. 117.3 de la Constitución).

2. La evolución legislativa sobre vacunas obligatorias y el papel de las Regiones

La legislación sobre vacunas, por supuesto, se ha ido progresivamente extendiendo a lo largo de los años, en paralelo con el desarrollo científico acerca del asunto. Sin embargo, como se sabe, no faltaron los casos en los que las vacunas obligatorias quedaron suspendidas o reducidas, debido a la erradicación de algunas patologías virales.

Sin pretensiones de exhaustividad, se recuerdan las siguientes etapas: a) ley no. 5849/1888: vacunación contra la viruela (suspendida en 1977 y luego suprimida en 1981); b) decreto del Jefe de Gobierno de 2 de diciembre de 1926: vacunación antitífica (suprimida en 2000); c) ley no. 891/1939: vacuna antidiftérica; d) ley no. 292/1963: vacuna antitetánica; e) ley no. 51/1966: vacunación anti poliomielítica; f) ley no. 165/1991: vacunación contra hepatitis B; g) decreto ley no. 73/2017: vacunación contra sarampión, rubéola, varicela, paperas, tos ferina, *Haemophilus influenzae* tipo B.

Durante mucho tiempo, al incumplimiento de las obligaciones de vacunación correspondía una infracción penal, aunque tan solo consistía en el pago de una multa²; posteriormente, con la ley no. 689/1981, el crimen fue despenalizado y transformado en una infracción administrativa.³

² Véase el art. 3 de la ley no. 51/1966, y el art. 3 de la ley no. 419/1968.

³ Véase el art. 7 de la ley no. 165/1991. Antes de la reforma de 2017, había sanciones administrativas pecuniarias de: hasta 154 euros, para las vacunas anti-tíficas, anti-tetánicas y anti-poliomielíticas; hasta 258 euros para la vacuna contra la hepatitis B.

T.F. GIUPPONI

Con referencia a los menores de edad, tradicionalmente se considera responsable del cumplimiento de las obligaciones de vacunación la persona que ejerce la patria potestad o tenga la responsabilidad del niño, el director de la casa de acogida en la que se encuentre, o toda persona encargada de la custodia del menor por un instituto público de acogida⁴. Por lo que respeta el acceso a los servicios escolares, originalmente se prohibió el acceso a los estudiantes no vacunados: "los directores de las escuelas y los jefes de los institutos de enseñanza pública o privada no pueden admitir a la escuela ni a los exámenes los alumnos que no prueben, presentando un certificado conforme a la ley, haber recibido las vacunas o sus refuerzos obligatorios".⁵

A partir de mediados de la década de 1990, también gracias al progreso alcanzado en los campos médico y epidemiológico, se asistió a una disminución gradual de las vacunas obligatorias y de su lógica esencialmente coercitiva. Destaca en particular, en este sentido, el cambio en la legislación relativa al acceso a los servicios escolares. La disposición antes mencionada, que limitaba el derecho a la educación de los menores con el propósito de proteger la salud pública, de hecho, fue superada definitivamente, estableciendo que no presentar la certificación de vacunas solo resultaría en un informe a las autoridades sanitarias competentes, sin limitar el acceso a los servicios escolares al menor (no vacunado). En cualquier caso, sin prejuicio a toda intervención de emergencia en caso de necesidad de salud específicas⁶.

De forma más general, las vacunas obligatorias vuelven a ser asunto problemático al centro del debate, en la planificación administrativa de los servicios de salud, con especial referencia a los Planes Nacionales de Salud y a los Planes Nacionales de Prevención de Vacunación. A partir del Plan Nacional de Salud 1998-2000, de hecho, se establece que el alcance de una cobertura de vacunación de al menos el 95% de la población menor de 24 meses es una prioridad, incluso por lo que respeta a las vacunas "recomendadas" (sarampión, rubéola, paperas, tos ferina y haemophilus influenzae). Al mismo tiempo, el primer Plan Nacional de Vacunas (1999-2000) trata del tema de la justificación, conectando la actualidad de dicha obligación, con el logro de niveles de cobertura de vacunas adecuados, estableciendo que la misma se pueda superar solo a largo plazo y tras introducir "instrumentos legislativos adecuados que permitan resolver situaciones extremas de rechazo ideológico de las vacunas".

⁴ Según lo que prevé, todavía hoy, el art. 3 de la ley no. 51/1966.

⁵ Véase el art. 47 del decreto del Presidente de la República no. 1518/1967.

⁶ Véase el decreto del Presidente de la República no. 355/1999. En caso de una emergencia de salud exclusivamente local, el alcalde adoptaría las medidas urgentes (véase el art. no. 117 del decreto legislativo no. 112/1998, y también el art. 50 del decreto legislativo no. 267/2000).

Marcó un hito, sin duda, la aprobación del Plan Nacional de Vacunas 2005-2007. Con este documento, de hecho, por primera vez se replanteó en general el tema de las vacunas obligatorias, con conexión al alcance de ciertos objetivos: a) existencia de un sistema de información eficaz, con un registro de vacunación bien organizado; b) alcance de una cobertura inmunológica adecuada; c) activación de un sistema de vigilancia integrado específico, entre Estados y Regiones, que permita el monitoreo constante de eventos adversos. En las regiones donde se alcanzaron estos objetivos, se previó explícitamente la posibilidad de iniciar un camino para "intentar en futuro suspender la obligación de vacunación".

Desde entonces, algunas Regiones (por ejemplo, Cerdeña, Piamonte, Lombardía) tuvieron un enfoque diferente a las obligaciones de vacunación, centrándose principalmente en procedimientos más colaborativos e informativos para los padres de los menores involucrados. Al mismo tiempo, sin embargo, en otras regiones fueron suspendidas las sanciones administrativas contra los padres en caso de incumplimiento de la obligación (que en ese momento aún quedaba prevista por ley), también modificando las obligaciones de certificación necesarias para la acceder a los servicios escolar. La idea, puesta de manifiesto en varias ocasiones, era que exigir estas medidas amplificaría las reacciones escépticas con respecto a las vacunas obligatorias y su utilidad, alimentando los movimientos "no vax". Muy llamativa, en este sentido, es la ley regional del Véneto no. 7/2007, que preveía la suspensión de las vacunas obligatorias para los niños nacidos a partir del 1 de enero de 2008, y al mismo tiempo activaba un mecanismo de monitoreo periódico de los efectos de la suspensión a nivel epidemiológico y para la cobertura de vacunación. En cualquier caso, frente a un peligro para la salud pública, se reconoció que el Presidente de la Región tenía el poder de suspender con su propia decisión los efectos de la ley en cuestión. 7

Más recientemente, el enfoque de otras regiones parece haber sido diferente, como se desprende también de la ley regional de Emilia-Romaña no. 19/2016. Frente a los datos recogidos gradualmente a lo largo de los años sobre la disminución progresiva de la cobertura de vacunación, dicha ley estableció como el cumplimiento de vacunas obligatorias era un requisito necesario para el acceso a los servicios preescolares, públicos y privados. ⁸ Por lo tanto, se decide tomar medidas más severas, aunque solo con referencia a las guarderías para las que no existe obligación de asistir para cumplir con el derecho a la educación de menores. Del mismo modo, con medidas administrativas o reglamentarias relacionadas con

⁷ Véase el art. 4 de la ley regional de Véneto no. 7/2007.

⁸ Sin embargo, la vacunación puede omitirse o retrasarse solo en casos de peligros concretos para la salud del menor en relación con condiciones clínicas específicas. (art. 6.2 de la ley regional Emilia-Romaña no. 19/2016). En un sentido sustancialmente similar, véase también la ley regional de Calabria no. 6/2017.

T.F. GIUPPONI

los servicios para la primera infancia (guarderías), algunos municipios fueron introduciendo disposiciones similares (por ejemplo, Trieste, Rímini, Cesena).a

A pesar de la legitimidad de estas medidas, que a veces llevaron a disputas jurisdiccionales, especialmente frente al juez administrativo, que a claro que en los últimos años el enfoque al asunto de las vacunas obligatorias ha ido cambiando mucho como trato ya desde el punto de vista político-administrativo, fomentando también las tensiones entre el Estado y el sistema de las Autonomías.

3. La reforma de 2017 y la extensión de las vacunas obligatorias

Durante la preparación del Plan Nacional de Prevención de Vacunas 2017-2019, quedó claro que, si bien la cobertura de vacunación había ido creciendo y se había estabilizado hasta mediados de la primera década de 2000 (alcanzando el 95%), a partir de 2013, sin embargo, hubo la tendencia progresiva hacia una disminución de la cobertura: en ese año, tan solo 6 de las 20 regiones superaron el umbral del 95%, lo que aumentó el riesgo concreto de epidemias. En este contexto, el gobierno adoptó el decreto ley no. 73/2017 (convertido, con enmiendas, en la ley no. 119/2017) que contiene "Disposiciones urgentes sobre prevención en tema de vacunas, enfermedades infecciosas y disputas relacionadas con el suministro de fármacos".

El propósito general de esta ley es "garantizar la protección de la salud pública y el mantenimiento de condiciones adecuadas de seguridad epidemiológica en términos de profilaxis y cobertura de vacunación", garantizando "el alcance de los objetivos prioritarios del Plan Nacional de Prevención Inmunológica 2017/2019 y el cumplimiento de las obligaciones asumidas a nivel europeo e internacional" la idea, como se ha anticipado, fue aquella de extender de manera significativa las vacunas obligatorias para los menores en edad escolar; de hecho, los destinatarios de las nuevas normas son los menores de edad entre 0 y 16 años, según las indicaciones específicas del calendario nacional de vacunación para cada cohorte de nacimiento.

Para ellos, las siguientes vacunas "son obligatorias y gratuitas": a) antipoliomielítica; b) anti-diftérica; c) antitetánica; d) anti-hepatitis B; e) anti-tos ferina; f) anti-haemophilus influenzae tipo b; g) anti-sarampión; h) anti-rubéola; i)

⁹ Véase también el Auto no. 87/2010 del Tribunal Constitucional que, declarando inadmisible la cuestión de legitimidad constitucional de la ley regional del Véneto no. 7/2007 por falta de motivación, sin embargo, subrayó que las dudas planteadas por el juez recurrente no se referían "al cumplimiento, por parte del legislador regional, de los principios fundamentales sobre protección de la salud, que, según el art. 117, tercer párrafo, de la Constitución, quedan bajo la competencia de la ley estatal".

¹⁰ En este sentido el art. 1.1 del decreto-ley no. 73/2017, también con referencia al *European Vaccin Action Plan* 2015-2020 e al *Global Vaccin Action Plan* 2011-2020.

anti-paperas; l) anti-varicela¹¹. Al mismo tiempo frente a la extensión de dichas obligaciones, también la ley indica los casos específicos de excepción. Las vacunas, de hecho, pueden omitirse o atrasarse en caso de inmunización tras una enfermedad natural, clínicamente probada, así como en caso de peligro para la salud, en relación con condiciones clínicas específicas documentadas¹². Para garantizar un monitoreo constante de los efectos de la nueva regulación, la ley establece su misma revisión a los tres años de su entrada en vigor y, posteriormente, cada tres años, ya que el Ministro de Salud puede ordenar (con su propio decreto) la suspensión de las vacunas obligatorias contra el sarampión, la rubéola, las paperas y la varicela, tras averiguar los datos epidemiológicos, las reacciones adversas y la cobertura alcanzada.¹³

El procedimiento para averiguar el cumplimiento con las obligaciones en cuestión por parte de los padres que ejercen la responsabilidad parental, los tutores o los cuidadores de menores es muy complejo. En primer lugar, de hecho, en caso de incumplimiento con la obligación de vacunación, los sujetos responsables son convocados por la autoridad sanitaria local competente para una entrevista a fin de proporcionar más información sobre las vacunas y solicitar que se lleven a cabo. Solo después, y ante el incumplimiento persistente de la obligación, se otorga una sanción administrativa pecuniaria entre 100 y 500 euros, que, sin embargo, no se impondrá si, tras impugnación por la autoridad sanitaria local, los padres con responsabilidad parental, tutores o cuidadores permitan el suministro de la vacuna al menor. ¹⁴ El enfoque es, por lo tanto, de tipo sustancialmente colaborativo, promoviendo el intercambio de información entre las autoridades sanitarias y los sujetos responsables del cumplimiento de las obligaciones de vacunación. Solo en un segundo momento, y en cuanto esta fase de colaboración no haya tenido éxito, se impondrá una sanción administrativa.

Por lo que respeta el acceso a los servicios escolares y el derecho a la educación de menores, las consecuencias de la falta de vacunación son diferentes dependiendo de si se trata de guarderías (hasta 6 años, no obligatorias) y escuelas primarias y secundarias (obligatorias). Solo en el primer caso, de hecho, el hecho de no presentar a las escuelas la certificación de vacunas obligatorias del menor implica la exclusión de las escuelas, siendo un requisito de acceso real. Sin embargo, para los otros grados de educación, la presentación de la documentación

 $^{^{11}}$ Véase el art. 1.1 y 1.1- \it{bis} del decreto-ley no. 73/2017, che extiende la obligación también a los "menores extranjeros no acompañados".

¹² Así, véase, el art. 1.2 y 1.3 del decreto-ley no. 73/2017.

¹³ Tras consultarse, para eso, la Agenzia Italiana del Farmaco, el Istituto Superiore di Sanità, la Conferenza Stato-Regioni y las Comisiones parlamentarias competentes (art. 1.1-*ter* del decreto-ley no. 73/2017).

¹⁴ Véase el art. 1.4 del decreto ley no. 73/2017.

T.F. GIUPPONI

no constituye un requisito para el acceso a la escuela, pero está previsto que los estudiantes no vacunados se incluyan en clases en las que solo estén presentes menores vacunados o inmunizados, para garantizar su salud y la de la comunidad escolar. ¹⁵

Junto a la extensión del número de vacunas obligatorias, el decreto ley no. 73/2017 también identifica unas vacunas "recomendadas" para menores de 0 a 16 años de edad: anti-meningocócica B; b) anti-meningocócica C; c) anti-neumocócica; d) anti-rotavirus. Estas vacunas adicionales se promueven y proporcionadas de forma gratuita en todo el país, de acuerdo con las indicaciones específicas del calendario nacional de vacunación para cada cohorte de nacimiento¹⁶. Por lo tanto, junto con las demás vacunas (obligatorias), también estas se han convertido en parte de los niveles esenciales de atención médica aprobados en 2017.¹⁷

Las decisiones de la Corte constitucional, entre autonomía individual y salud pública

Hasta hace muy poco, los casos frente a la Corte constitucional italiana con respecto a las vacunas trataban casi exclusivamente el problema complejo de la compensación del daño derivado del suministro de vacunas obligatorias. Más recientemente, y precisamente en relación con el decreto ley no. 73/2017, la Corte trató de los dos perfiles relativos a la división de competencias en esa materia entre el Estado y las Regiones, y la difícil relación entre legislador y ciencia médica en el campo de las vacunas, con especial atención a la protección de la salud.

Sin entrar en demasiados detalles, la Corte se ha pronunciado en varias ocasiones alegando que, frente a los "tratamientos médicos obligatorios" (previstos por el artículo 32 de la Constitución), no se puede hablar de un derecho real a indemnización por daños injustos, es decir, perpetrados en violación de la ley. Sin embargo, "la salud no solo destaca como derecho individual, sino también como interés colectivo", y aunque "Esto requiere que en nombre de ella, y por lo tanto de solidaridad con los demás, toda persona pueda ser obligada a un tratamiento médico, incluso si esto representa un riesgo específico, pero no postula "el sacrificio de la salud de uno para proteger la salud de los demás". Por esta razón,

¹⁵ Según el art. 4 del decreto ley no. 73/2017. Sin embargo, destaca que, se considera documentación válida para acceder al servicio escolar también la "solicitud formal de vacunación a la autoridad sanitaria local competente local, para llevar a cabo las vacunas obligatorias" dentro ciertos límites de tiempo así como la declaración sustitutiva de vacunas, o de su aplazamiento o exención, con la presentación posterior de la documentación correspondiente oficial (art. 3.1 del decreto ley n. 73/2017).

¹⁶ Véase el art. 1.1-quater del decreto-ley no. 73/2017.

¹⁷ Véase el decreto del Presidente del Consejo de Ministros del 12 de enero de 2017.

si esto sucediera, el Estado se vería obligado a "proporcionar como protección específica una indemnización justa, de la cual surge el derecho a la indemnización por daños y perjuicios". ¹⁸ De hecho, "Un tratamiento médico tan solo se puede otorgar si el mismo no afecte de manera adversa el estado de salud de la persona sujeta a él, excepto por las consecuencias que, debido a su carácter temporal y bajo tamaño, parecen normales para cada intervención médica, y por lo tanto tolerables". ¹⁹

Por esta razón, a través de unas tantas decisiones importantes, la Corte Constitucional ha declarado reiteradamente la ilegitimidad de las leyes que excluyeron, o limitaron severamente, la compensación por daños resultantes del cumplimiento con las obligaciones de vacunación. ²⁰ Aparentemente diferente, sin embargo, podría aparecer el caso de vacunas no requeridas por la ley, sino exclusivamente "recomendadas". Sin embargo, según la Corte, un trato diferenciado de los dos casos no parece razonable y, por lo tanto, es ilegítimo. De hecho, también por lo que respeta las vacunas "recomendadas", debe proporcionarse una compensación en caso de consecuencias probadas incapacitantes y morbosas, ya que "frente a campañas de comunicación generalizadas y repetidas en favor de la práctica de la vacunación, es natural [...] desarrollar un clima general de "confianza" con respecto a lo que se "recomienda". Todo esto de hecho lleva a que la elección adhesiva de los individuos, más allá de sus motivaciones particulares y específicas, se dedique objetivamente a salvaguardar también el interés colectivo". ²¹

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, en conclusión, elección entre políticas de profilaxis basadas en la recomendación y aquellas basadas en la obligación pertenece a la discreción del legislador. Sin embargo, esta elección no puede afectar el derecho a la indemnización, ya que sería «irrazonable reservar a aquellos que adhirieron a las recomendaciones mencionadas un tratamiento menor que él que se reconoce a los que obedecieron a un precepto". ²² Por otro lado, "en el horizonte epistémico de la práctica médica, la distancia entre la recomendación y la obligación es mucho menor de la que separa los dos conceptos en ámbito

¹⁸ Así, en particular, véase la decisión no. 307/1990. Y también en el mismo sentido la decisión no. 118/1996.

¹⁹ En este sentido, de nuevo véase la decisión no. 307/1990 y también la más reciente decisión no. 5/2018.

²⁰ Véanse entre otras las decisiones no. 307/1990 y no. 27/1998 para la vacuna antipoliomielítica; y la decisión no. 423/2000 para la vacuna anti-hepatitis B.

²¹ Véase la decisión no. 107/2012, en relación con las vacunas contra el sarampión, la rubéola y las paperas; así como, en un sentido conforme, la sucesiva decisión no. 268/2017, en relación con la vacuna contra la gripe.

²² Así, en particular, véase la decisión no. 268/2017.

70 T.F. GIUPPONI

jurídico". ²³ En el campo médico, de hecho, la recomendación y la prescripción son acciones percibidas como igualmente obligadas para lograr un objetivo específico, y precisamente por esta razón, como acabamos de ver, las vacunas recomendadas y obligatorias no experimentan ninguna diferencia por lo que respeta al derecho a la compensación.

Más recientemente, y como consecuencia de la adopción del decreto ley no. 73/2017, la Corte Constitucional tuvo sin embargo la oportunidad de volver a tratar el tema de las vacunas obligatorias desde una perspectiva más amplia, a la luz del recurso de inconstitucionalidad presentado por la región del Véneto y decidido con la decisión no. 5/2018. Entre los motivos del recurso, destacan aquellos relacionados con la competencia legislativa regional (concurrente) en el campo de la protección de la salud y de la educación. Sin embargo, para la Corte Constitucional la disciplina de las obligaciones de vacunación expresa un "principio fundamental", y por esta razón cae dentro del poder exclusivo de legislar del estado. De hecho, "La introducción del carácter obligatorio de algunas vacunas cuestiona principalmente los principios fundamentales de "protección de la salud", atribuidos al poder legislativo del Estado de conformidad con el art. 117, tercer párrafo de la Constitución".

Al mismo tiempo, " Las disposiciones relativas a la matriculación y al cumplimiento de tareas académicas se definen como «normas generales sobre educación» (Artículo 117, segundo párrafo, letra n, Const.), de competencia legislativa exclusiva del Estado. De hecho, su objetivo es garantizar que la asistencia a la escuela se lleve a cabo en condiciones seguras para la salud de cada estudiante; "Por lo tanto, estas reglas definen las características básicas de la estructura educativa y organizativa del sistema escolar y caen dentro del poder exclusivo de legislar del estado. Por lo tanto "las atribuciones regionales ceden el paso, aunque sigan encontrando espacios de expresión considerables, por ejemplo con respecto a la organización de los servicios médicos y la identificación de los organismos competentes para averiguar y sancionar los incumplimientos". ²⁴

Con respecto a la protección de la salud individual/colectiva y los casos de tratamientos médicos obligatorios, la Corte Constitucional subraya el derecho la persona a ser curada de manera efectiva, según los cánones de la ciencia y el arte médico, y a ser respetada en su propia integridad física y mental, debe garantizarse en condiciones de igualdad en todo el país, a través de una ley estatal general basada en orientaciones compartidas por la comunidad científica nacional e

²³ Véase la decisión no. 5/2018, en el que la Corte recuerda como las vacunas aunque no legalmente obligatorias todavía se proponen bajo la autoridad del consejo médico.

²⁴ Así, expresamente, véase la decisión no. 5/2018. Para una mejora reciente de las áreas de intervención legislativa regional en la materia, con referencia particular al plan para la organización de servicios médicos, véase ahora la decisión no. 137/2019.

internacional. Por lo tanto, "la tarea de calificar un específico tratamiento médico como obligatorio, conforme a los datos y a los conocimientos médicos y científicos disponibles debe ser reservada al Estado (de conformidad con el art. 117, tercer párrafo de la Constitución)". ²⁵

Por lo tanto, "Los valores constitucionales involucrados en el tema de la vacunación son múltiples e implican, además de la libertad de autodeterminación individual en las decisiones sobre la atención médica y la protección de la salud individual y colectiva (protegidas por el Artículo 32 de la Constitución), también el interés del menor, que debe perseguirse en primer lugar en el ejercicio del derecho-deber de los padres de adoptar la conducta apropiada para proteger la salud de sus hijos (artículos 30 y 31 de la Constitución)", de manera, sin embargo, que esta libertad no conduzca a elecciones potencialmente perjudiciales para la salud del menor. Sin embargo, "La conciliación de estos varios principios deja espacio para la discreción del legislador en elegir como garantizar la prevención efectiva de las enfermedades contagiosas, ya que puede seleccionar a veces la técnica de la recomendación, a veces la de la obligación y, en el segundo caso, calibrar las medidas, incluidas las sanciones, que sirven para asegurar la eficacia de la obligación". ²⁶

Y es precisamente la tendencia reciente a disminuir el porcentaje de cobertura de vacunación lo que lleva a la Corte a considerar que la intervención del Estado no es irrazonable sino que representa expresión legítima de su discreción legislativa sobre este asunto. En los últimos años, de hecho, "disminución preocupante de la cobertura, impulsada también por la propagación de la creencia que las vacunas

²⁵ Véase la decisión no. 5/2018 y, en un sentido conforme, también la sucesiva decisión no. 137/2019. Más en general, en relación con los tratamientos médicos, véanse también las antecedentes decisiones no. 282/2002, 338/2003 y 169/2017, según que "las decisiones legislativas para limitar o prohibir el uso de ciertas terapias - cuya adopción cae en principio dentro de la autonomía y de la responsabilidad de los médicos, que tienen que operar con el consentimiento informado del paciente y en función del estado de los conocimientos técnicos y científicos disponibles - no son admisibles si surgen de evaluaciones de simple discreción política y no prevén "la elaboración de directrices basadas en averiguar el estado de conocimiento científico y de las pruebas experimentales adquiridas, a través de instituciones y organismos, generalmente nacionales o supranacionales, designados para hacerlo", ni son "el resultado de dicha actividad de averiguación". Precisamente por esta razón, establecer el límite entre las terapias permitidas y las terapias prohibidas, en base a las adquisiciones científicas y experimentales, es una ponderación que afecta directa y necesariamente los principios fundamentales del asunto, colocándose "en la encrucijada entre dos derechos fundamentales del enfermo: ser tratado de manera eficaz, de acuerdo con los cánones de la ciencia y del arte médico; y ser respetado como persona, y en particular por lo que respeta a su integridad física y mental ".

²⁶ En este sentido, véase nuevamente la decisión. no. 5/2018.

72 T.F. GIUPPONI

son inútiles, si no incluso perjudiciales: creencia, fíjense, jamás respaldada por evidencias científicas, que en cambio se dirigen en dirección opuesta". En este sentido, hay que tener en cuenta que "las vacunas, como cualquier otro medicamento, están sujetas al actual sistema de fármaco-vigilancia" y que, por lo tanto, "ellas, como para los demás medicamentos, la evolución de la investigación científica permitió alcanzar un nivel de seguridad cada vez mayor, excepto pata aquellos casos, en realidad muy raros a la luz del actual conocimiento científico, en los que, también por las condiciones específicas de cada individuo, la administración puede causar consecuencias negativas". Sin embargo, precisamente esta circunstancia logra inducir un efecto paradójico: el éxito de las vacunas, de hecho, "lleva a muchos a considerarlas erróneamente superfluas, si no dañinas", ya que "como la percepción del riesgo de contagio y los efectos dañinos de la enfermedad disminuyen, los temores por los efectos adversos de las vacunas para la salud pública pueden aumentar en algunos sectores de la opinión pública". 27

BIBLIOGRAFÍA

- S. AGOSTA, *Il legislatore ed il nodo di Gordio della prevenzione vaccinale*, in *Consulta online*, n. 2/2017, p. 380 ss., www.giurcost.org.
- R. BALDUZZI (a cura di), *Diritto alla salute e servizi sanitari tra consolidamento e indebolimento*, Il Mulino, Bologna, 2016.
- R. BALDUZZI, G. CARPANI, Manuale di diritto sanitario, Il Mulino, Bologna, 2013.
 - C. BOTTARI, Profili innovativi del sistema sanitario, Giappichelli, Torino, 2018.
- M. CARTABIA, La giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 32, secondo comma, della Costituzione italiana, in Quaderni costituzionali, n. 2/2012, p. 455 ss.
- E. CAVASINO, *Trattamenti sanitari obbligatori*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, VI, Giuffrè, Milano, 2006, p. 5961 ss.
- V. CIACCIO, I vaccini obbligatori al vaglio di costituzionalità. Riflessioni a margine di Corte cost., sent. n. 5 del 2018, in Giurisprudenza costituzionale, n. 1/2018, p. 451 ss.
- D. CODUTI, La disciplina sulle vaccinazioni obbligatorie alla prova di forma di stato e forma di governo, in Rivista AIC, n. 3/2018, p. 605 ss., www.rivistaaic.it.
- F. CORVAJA, La legge del Veneto sulla sospensione dell'obbligo vaccinale per l'età evolutiva: scelta consentita o fuga in avanti del legislatore regionale?, in Osservatorio sulle fonti, 2008, www.osservatoriosullefonti.it.
- P. D'ONOFRIO, Obbligo vaccinale ed intervento delle Regioni, in Federalismi.it, Osservatorio di diritto sanitario, 2017, <u>www.federalismi.it</u>.

-

²⁷ Véase decisión no. 5/2018.

- F.S. FLORIO, La questione vaccinale nel quadro degli assetti costituzionali, in Istituzioni del federalismo, n. 2/2017, p. 399 ss.
- A. IANNUZZI, L'obbligatorietà delle vaccinazioni a giudizio della Corte costituzionale fra rispetto della discrezionalità del legislatore statale e valutazioni medico-statistiche, in Consulta online, n. 1/2018, p. 87 ss., www.giurcost.it.
- C. MAGNANI, I vaccini e la Corte costituzionale: la salute tra interesse della collettività e scienza nelle sentenze 268 del 2017 e 5 del 2018, in Forum di Quaderni costituzionali Rassegna, n. 4/2018, www.forumcostituzionale.it.
- A. MAZZITELLI, *Il ragionevole dubbio in tema di vaccinazioni obbligatorie*, in *Federalismi.it*, *Osservatorio di diritto sanitario*, 2017, <u>www.federalismi.it</u>.
- D. MESSINEO, *Problemi in tema di discipline regionali sui trattamenti sanitari: il caso dei vaccini*, in *Le Regioni*, n. 2/2009, p. 334 ss.
- D. MORANA, La salute nella Costituzione italiana. Profili sistematici, Giuffrè, Milano, 2002.
 - D. MORANA, La salute come diritto costituzionale, Giappichelli, Torino, 2018.
- A. MORELLI, F.G. PIZZETTI, L. RISICATO, A. RUGGERI, A. SPADARO, S. CURRERI, G. SORRENTI, C. SALAZAR, G. MAESTRI, S. AGOSTA, *Vaccini obbligatori: le questioni aperte*, in *BioLaw Journal*, *Rivista di BioDiritto*, n. 2/2017, p. 15 ss., <u>www.biodiritto.org</u>.
 - S.P. PANUNZIO, Vaccinazioni, in Enciclopedia giuridica, XXXII, Roma, 1994.
- P. PASSAGLIA (a cura di), La disciplina degli obblighi di vaccinazione, Corte costituzionale, Servizio studi, Area di diritto comparato, 2017, www.cortecostituzionale.it.
- F. PASSANANTI, Riflessioni sugli obblighi vaccinali, tra esigenze di unitarietà e ridotti spazi per le Regioni, in Consulta online, n. 2/2018, p. 473 ss., www.giurcost.it.
- L. PEDULLÀ, Profili costituzionalistici in materia di vaccinazioni: uno sguardo comparato, in Federalismi.it, Osservatorio di diritto sanitario, 2018, www.federalismi.it.
- L. PEDULLÀ, Vaccinazioni obbligatorie e dovere di solidarietà costituzionale (alla luce della sent. n. 5 del 2018 della Corte cost.), in Forum di Quaderni costituzionali Rassegna, n. 9/2018, www.forumcostituzionale.it.
- S. PENASA, Obblighi vaccinali: un itinerario nella giurisprudenza costituzionale comparata, in Quaderni costituzionali, n. 1/2018, p. 47 ss.
- C. PINELLI, Gli obblighi di vaccinazione fra pretese violazioni di competenze regionali e processi di formazione dell'opinione pubblica, in Giurisprudenza costituzionale, n. 1/2018, p. 100 ss.
- M. PLUTINO, Le vaccinazioni. Una frontiera mobile del concetto di "diritto fondamentale" tra autodeterminazione, dovere di solidarietà ed evidenze scientifiche, in Dirittifondamentali.it, n. 1/2017, www.dirittifondamentali.it.

74 T.F. GIUPPONI

L. PRINCIPATO, La parabola dell'indennizzo, dalla vaccinazione obbligatoria al trattamento sanitario raccomandato, in Giurisprudenza costituzionale, n. 1/2018, p. 375 ss.

- S. ROSSI, Lezioni americane. Il bilanciamento tra interesse della collettività e autonomia individuale in materia di vaccini, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, n. 2/2018, p. 749 ss.
- C. SALAZAR, La Corte costituzionale "immunizza" l'obbligatorietà dei vaccini, in Quaderni costituzionali, n. 2/2018, p. 465 ss.
- M. SESTA (a cura di), L'erogazione della prestazione medica tra diritto alla salute, principio di autodeterminazione e gestione ottimale delle risorse sanitarie, Maggioli, Rimini, 2014.
- A. SIMONCINI, E. LONGO, *Art. 32*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Utet, Torino, 2006, p. 655 ss.
- M. TOMASI, Vaccini e salute pubblica: percorsi di comparazione in equilibrio fra diritti individuali e doveri di solidarietà, in Diritto pubblico comparato ed europeo, n. 2/2017, p. 455 ss.
- N. VETTORI, L'evoluzione della disciplina in materia di vaccinazioni nel quadro dei principi costituzionali, in Rivista italiana di medicina legale e del diritto in campo sanitario, n. 1/2018, p. 237 ss.



"La línia del front". La battaglia identitaria del catalanismo si combatte per le bandiere

MARCO CECILI*

Sommario

1. Premessa. – 2. Le vicende successive al referendum del 2017 e la questione catalana come problema politico e giudiziario. – 3. L'identità catalana: storia, lingua e simboli. – 4. L'inabilitazione di Torra – 5. L'uso delle bandiere e la sentenza del *Tribunal Supremo* del 1° giugno 2020. – 6. Conclusioni.

Data della pubblicazione sul sito: 8 luglio 2020

Suggerimento di citazione

M. CECILI, "La línia del front". La battaglia identitaria del catalanismo si combatte per le bandiere, in Forum di Quaderni Costituzionali, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

^{*} Dottore di Ricerca in Diritto Pubblico nell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" e Cultore della Materia in Diritto Costituzionale nella Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli (LUISS) di Roma. Indirizzo mail: marco cecili@libero.it.

1. Premessa

Ancora oggi la questione catalana anima la riflessione politica e giuridica spagnola. Esiste una tensione tra le spinte centrifughe che colpiscono il sistema policentrista spagnolo e la tendenza di Madrid di reagire a questi movimenti, a volte anche con durezza. Oltre alla vicenda della dichiarazione di indipendenza della Catalogna, è interessante comprendere due aspetti tra loro legati: la libertà di espressione politico-simbolica¹ e lo spazio che l'ordinamento spagnolo lascia all'espressione dell'identità catalana. Una recentissima sentenza del Tribunal Supremo, infatti, avrà importanti effetti sulla manifestazione del pensiero indipendentista, visto che limita l'uso di bandiere non ufficiali da parte delle pubbliche amministrazioni. Proprio per l'esposizione di simboli riconducibili alla lotta catalanista, il Presidente della Generalitat catalana, Joaquim Torra, è stato condannato a 18 mesi di inabilitazione per non aver rispettato l'ordine di togliere, durante la campagna elettorale nazionale della primavera 2019, dal Palau de la Generalitat alcuni cartelli di solidarietà ai "prigionieri politici" della lotta indipendentista. Questa condanna ha comportato un ennesimo scontro giudiziario tra Barcellona e Madrid, portando ad una crisi politica che si sta per abbattere sulla Catalogna, con elezioni che sembrano inevitabili e imminenti.

Le due vicende, seppur non strettamente legate, possono essere lette e analizzate congiuntamente, da un lato, per fare il punto sui più recenti eventi della politica catalana in una fase, ormai molto lunga, di pesante scontro con Madrid e, dall'altra parte, per comprendere dove si sta indirizzando la lotta politica e giudiziaria, cioè verso la limitazione dell'uso del simbolismo catalano da parte delle istituzioni. Per questo, appare opportuno riassumere brevemente le vicende politico-giudiziarie avvenute dopo il referendum del 2017 ed esplicare, in estrema sintesi, le peculiarità della vicenda catalana, anche per comprendere il sostrato culturale sotteso alle richieste basate sull'alterità dell'identità catalana rispetto al resto della Spagna.

2. Le vicende successive al referendum del 2017 e la questione catalana come problema politico e giudiziario

Dopo la dichiarazione di secessione unilaterale da parte del *Parlament* catalano del 1° ottobre 2017, molti esponenti politici protagonisti della battaglia indipendentista sono stati perseguiti giudizialmente e lo stesso Carles Puigdemont, allora Presidente del governo catalano (*Generalitat*), è fuggito in Belgio, dove tuttora risiede. L'allora Primo Ministro Rajoy, quindi, ha "commissariato" la

¹ Riprendendo E. STRADELLA, *La libertà di espressione politico-simbolica e i suoi limiti: tra teorie e prassi*, Torino, 2008.

Catalogna utilizzando l'art. 155 della Costituzione spagnola². Il 21 dicembre 2017 si sono tenute le nuove elezioni per il *Parlament* catalano, che hanno visto le forze indipendentiste confermare, anche se per pochissimo, la maggioranza assoluta dei seggi³. La nomina del nuovo presidente è stata molto complessa e ha visto una nuova battaglia giudiziaria tra Barcellona e Madrid e, alla fine, il 22 maggio 2018 Joaquim Torra è stato *investido* come Presidente di un governo che ha ancora l'indipendenza come dei uno dei propri obiettivi politici⁴.

Parallelamente è iniziato il processo contro gli esponenti indipendentisti, arrestati e accusati di diversi reati (ribellione, sedizione, appartenenza ad organizzazione criminale, uso illecito dei fondi pubblici⁵, disobbedienza), per il loro diretto coinvolgimento nel processo secessionista compiutosi in Catalogna nell'autunno del 2017⁶. La pena più elevata è stata inflitta all'ex vicepresidente della *Generalitat*, Oriol Junqueras, condannato per il reato di sedizione in concorso

² Art. 155 della Costituzione spagnola: «Ove la Comunità Autonoma non ottemperi agli obblighi imposti dalla Costituzione o dalle altre leggi, o si comporti in modo da attentare gravemente agli interessi generali della Spagna, il Governo, previa richiesta al Presidente della Comunità Autonoma e, ove questa sia disattesa con l'approvazione della maggioranza assoluta del Senato, potrà prendere le misure necessarie per obbligarla all'adempimento forzato di tali obblighi o per la protezione di detti interessi». Si veda, L. FROSINA, *La deriva della Catalogna verso la secessione unilaterale e l'applicazione dell'articolo 155 Cost*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 2/2017.

³ Le votazioni hanno consegnato al fronte indipendentista (JUNTSxCat, Erc-CatSì e Cup) la maggioranza assoluta dei seggi (70 su 135) al Parlament catalano, nonostante il primo partito sia risultato Ciudadanos (una forza centralista e unionista). Ai 34 deputati indipendentisti di Junts per Catalanunya (il partito di Puigdemont) vanno aggiunti i 32 di Esquerra Republicana di Oriol Junqueras. Sommando anche i 4 seggi della CUP (Candidatura d'Unitat Popular), il raggruppamento indipendentista conta, appunto, 70 deputati. Un numero inferiore ai 72 del 2015, ma sufficiente a governare di nuovo la Generalitat. I partiti tradizionali hanno subito invece un crollo. I socialisti catalani hanno ottenuto 17 deputati; mentre il Partido Popular ha racimolato solamente 4 deputati, con un risultato talmente misero da impedire addirittura la formazione di un gruppo parlamentare in seno al nuovo Parlamento.

⁴ Volendo, M. CECILI, L'investitura impossibile del Presidente della Generalitat catalana. Cronaca di una crisi istituzionale, in Forum di Quaderni Costituzionali, 12 febbraio 2018; IDEM, Dopo l'ennesima sconfitta giudiziaria, la Catalogna elegge (forse) il Presidente, in Diritti Comparati, 14 maggio 2018. Si segnala anche D. CAMONI, Se le circostanze contingenti della "crisi catalana" impongono di creare diritto "oltre il diritto": dall'ordinanza n. 49/2018 del Tribunal Constitucional spagnolo alla (mancata) costituzione del nuovo Govern catalano, in Forum di Quaderni Costituzionali, 27 giugno 2018.

⁵ La c.d. malversazione.

⁶ Si rinvia a L. FROSINA, *l conflitto catalano tra giustizia e politica. Prime osservazioni sulla sentenza del Tribunale. Supremo sul cd.* Procés, in Federalismi, n. 20/2019.

con quello di malversazione a 13 anni di carcere e all'inabilitazione assoluta, con la definitiva privazione di tutti gli onori, impieghi e cariche pubbliche, anche di natura elettiva, nonché l'impossibilità di ottenerne ulteriori per l'intera durata della condanna⁷.

Proprio Junqueras, che all'epoca si trovava in custodia cautelare in carcere, era stato prima eletto al Congreso de los Diputados e poi si è candidato anche al Parlamento europeo con Puigdemont e Toni Comín (anche quest'ultimi fuggiti all'estero). Dopo la consultazione elettorale, i tre sono stati proclamati europarlamentari dalla *Junta Electoral Central*, ma qui si è creato un piccolo cortocircuito istituzionale che ha coinvolto Spagna, Parlamento europeo e Corte di Giustizia. I tre politici, infatti, non potevano prestare il giuramento di fedeltà alla Costituzione spagnola, come previsto dall'art. 224, comma 2, della LOREG, passaggio necessario per completare l'iter dell'elezione8. Pertanto, decorsi invano sei giorni dalla proclamazione, la *Junta Electoral* ha dichiarato vacante i seggi di Junqueras, Puigdemont e Comin9. All'interno di una complessa vicenda giudiziaria, il Tribunal Supremo ha sollevato rinvio pregiudiziale relativamente al caso di Junqueras, chiedendo se l'articolo 9 del protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea fosse applicabile ad un imputato di reati gravi che si trovasse in custodia cautelare per ordine del giudice, a motivo di fatti anteriori all'inizio di un processo elettorale in cui questi è stato proclamato eletto al Parlamento europeo, ma al quale, con decisione giudiziaria, era stato negato un permesso straordinario di uscita dal carcere. La Corte di Giustizia, seguendo l'interpretazione dell'Avvocato Generale, ha dato risposta affermativa ritenendo, in primo luogo, che una persona eletta al Parlamento europeo acquisisce lo status di membro del Parlamento dal momento della proclamazione dei risultati elettorali, beneficiando, da quel momento, delle immunità garantite dall' articolo 9 del protocollo. Tale passaggio è di grande rilevanza dato che fa derivare la

⁷ Anche altri esponenti catalani hanno ricevuto pene durissime. Ad esempio, sono stati condannati a 12 anni di reclusione per i reati di sedizione e malversazione anche Raül Romeva, Jordi Turull e Dolors Bassa, ex membri del Governo della *Generalitat*. A Josep Rull e Joaquim Forn, condannati per il reato di sedizione (ma assolti per quello di malversazione) è stata inflitta, invece, una pena di 10 anni e 6 mesi. Per il solo reato di sedizione, sono stati condannati la ex-presidente del *Parlament* catalano, Carme Forcadell, costretta a scontare una pena di 11 anni e 6 mesi, nonché i leader delle organizzazioni indipendentiste di *Asamblea Nacional Catalana* e *Òmnium Cultural*, Jordi Sànchez e Jordi Cuixart, entrambi condannati a 9 anni.

⁸ A. DI CHIARA, I deputati catalani al parlamento europeo: sulla verifica dei poteri a Strasburgo, in Lacostituzione.info, 29 giugno 2019.

⁹ Interessante è il caso di Clara Ponsatí, anche lei fuggita in Scozia ed eletta al Parlamento europeo dopo la Brexit (per i 5 seggi che la Spagna ha ricevuto per la ridistribuzione dei seggi britannici).

legittimazione della carica di europarlamentare direttamente dalla proclamazione dei risultati e non da adempimenti burocratici successivi¹⁰. La Corte ha osservato che le elezioni dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, libero e segreto costituiscono l'espressione del principio costituzionale della democrazia rappresentativa. La CGUE ha affermato, infatti, che la composizione del Parlamento europeo deve riflettere fedelmente e integralmente la volontà dei cittadini europei e dallo stesso diritto dell'Unione risulta che la qualità di membro del Parlamento europeo deriva dalla sola elezione, che viene acquisita mediante l'annuncio ufficiale dei risultati effettuati dagli Stati membri. Ne consegue che gli eletti debbano beneficiare delle immunità *ex* articolo 343 TFUE¹¹. Come accennato precedentemente, pochi giorni dopo la sentenza, Junqueras è stato condannato definitivamente ed è decaduto *ex lege* secondo la normativa spagnola dalla carica di parlamentare europeo, fatto che il Parlamento europeo ha solamente recepito¹². Puigdemont e Comin, invece, sono stati accreditati come membri dell'organo rappresentativo dell'Unione e ancora oggi svolgono le loro funzioni.

3. L'identità catalana: storia, lingua e simboli

Ciò che colpisce chi visita o vive in Catalogna è l'impressionante presenza dell'identità catalana nella società civile, che può essere percepita dal *Llaç groc*¹³, indossato sulle giacche, o dall'esposizione di cartelli con la scritta *Llibertat presos politics!* ¹⁴ da moltissime finestre. Non fanno eccezione i palazzi del potere catalano, che dal 2017 espongono striscioni in favore della battaglia indipendentista e a supporto per chi è stato condannato e imprigionato per quest'ultima (o per coloro che sono considerati in esilio, tra cui Puigdemont).

¹⁰ Corte di Giustizia, C-502/19, 19 dicembre 2019. Per un'analisi più precisa e approfondita si rinvia a C. FASONE, *I limiti nazionali della democrazia rappresentativa europea e del suo procedimento elettorale nel caso Junqueras*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2020, pp. 169-173; P. PUSTORINO, *L'immunità dei parlamentari europei fra diritto interno e diritto dell'unione europea*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 2/202, pp. 265-268.

¹¹ Art. 343 TFUE: «L'Unione gode, sul territorio degli Stati membri, delle immunità e dei privilegi necessari all'assolvimento dei suoi compiti, alle condizioni definite dal protocollo dell'8 aprile 1965 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea. Lo stesso vale per la Banca centrale europea e per la Banca europea per gli investimenti».

¹² Oriol Junqueras' trial shows the healthy functioning of Spanish law and democracy, in www.euronews.com, 14 gennaio 2020.

¹³ È il nastro giallo, attualmente utilizzato per ricordare ed esprimere solidarietà ai membri del governo catalano e ai *leader* indipendentisti incarcerati in Spagna come reazione al processo indipendentista.

¹⁴ Che può essere tradotto come "Libertà per i prigionieri politici!".

La questione catalana ha animato un vivace dibattito ¹⁵ e non va trattata come se fosse una burla o un capriccio. La riflessione per comprendere la vicenda deve partire dal concetto di "nazione" ¹⁶. Il termine può abbracciare o allontanarsi da quello di stato, inteso come ordinamento giuridico sovrastante e dominante verso tutti i soggetti che vivono su un territorio e che è detentore di strutture politiche ed amministrative. Lo stato si lega a quello che è considerato il potere sovrano sul territorio entro i confini geografici stabiliti ¹⁷. La sovranità va intesa come «un flusso che prorompe dal vertice organizzativo dello Stato e si distribuisce fra le varie funzioni che questo svolge verso la società e verso gli uomini che la compongono» ¹⁸.

Diversamente, la nazione trascende la dimensione organizzativa dello Statoapparato ed è definibile come il senso di appartenenza ad una comunità, nella quale esistono e persistono usi e costumi caratteristici e condivisi, quali la lingua, la storia, tradizioni e cultura. Riprendendo Chabod, si può affermare che «l'idea di nazione è, innanzitutto, per l'uomo moderno, un fatto spirituale; la nazione è, innanzi tutto, anima, spirito, e soltanto assai in subordine materia corporea; è 'individualità' spirituale, prima di essere entità politica, Stato alla Machiavelli, e più assai che non entità geografico-climatico-etnografica»¹⁹. Per questo è possibile che si creino discontinuità tra i due concetti, potendo esistere aree di territorio statale che non si sentano legate alla tradizione comune dello Stato²⁰. Ciò è dovuto

¹⁵ Si segnalano le lucide ricostruzioni di G. FERRAIUOLO, La petita pàtria catalana nello scontro tra unilateralismi, in Rivista AIC, n. 1/2019; IDEM, Sovranità e territorio alla prova della crisi catalana, in Federalismi, n. 17/2017; G. POGGESCHI, La Catalogna: dalla nazione storica alla repubblica immaginaria, Napoli, 2018; G. VOSA, The Catalan Affaire In A Constitutional Perspective. From Reasonable Arguments To Identity-Based Claims: Squandering Legitimacy Resources, in Italian Law Journal, n. 2/2019, pp. 821-858. Molto interessate il fascicolo monografico a cura di L. CAPPUCCIO e G. FERRAIUOLO, Il futuro politico della Catalogna, in Federalismi, n. 22/2014.

¹⁶ Sulle origini del concetto di nazione, da ultimo, cfr. M. VIROLI, *Nazionalisti e patrioti*, Roma-Bari, 2020, pp. 3-11.

¹⁷ V. CRISAFULLI e D. NOCILLA, *Nazione*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVII, Milano, 1977, p. 787, ritengono che «quello di "nazione" non è, originariamente e di per sé, un concetto proprio della scienza giuridica, come lo sono invece (o lo sono anche) quelli - secondo le varie possibili concezioni, distinti ma connessi, o addirittura equivalenti - di "popolo" e di "Stato"». Sul tema, G. FERRAIUOLO, *Sovranità e territorio*, cit. Manca riferimento essenziale a Max Weber.

¹⁸ G. BERTI, *Sovranità*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali I, Milano, 2007, p. 1067. Si veda anche M.S. GIANNINI, *Sovranità (dir. vig.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Milano, 1990. Manca riferimento a Matteucci.

¹⁹ F. CHABOD, L'idea di nazione, Roma-Bari, 2006, pp. 25-26.

²⁰ Anche la Costituzione italiana sembra diversificare i concetti di Stato e di nazione, come ad esempio nell'art. 51, comma 2, Cost.

alla natura polisemica del concetto di nazione, in cui coesistono un'accezione "naturalistico-antropologica, oggettiva" (l'etnico legame di sangue, riconducibile alla discendenza da una stirpe comune) ed un'accezione di natura "spirituale e soggettiva", che si pone come «principale fattore, del tutto soggettivo, di identificazione culturale di un individuo o di una collettività di individui»²¹. È necessario che si crei «un'autentica comunità di interessi, oltre che di diritto, di storia, di lingua e di tradizioni comuni»²²

La stessa Costituzione spagnola sembrerebbe riconoscere questa divaricazione, anzi sembra porre le "nazionalità regionali" all'interno della legalità costituzionale. L'art. 1, comma 2, della Costituzione incardina la sovranità nel popolo spagnolo, mentre all'art. 2 viene riconosciuto e garantito il diritto all'autonomia delle *«nacionalidades y regiones»* che compongono lo Stato spagnolo.

Per questo, lo Statuto della Catalogna, all'art. 1, afferma che «La Catalogna, come nazionalità, esercita il suo autogoverno costituita come Comunità Autonoma conformemente alla Costituzione ed al presente Statuto, che è la sua legge istitutiva fondamentale»²³.

Appurato che ci può essere potenzialmente una divaricazione tra i concetti di "nazione" e di "stato", è utile comprendere le origini del sentimento "nazionalista" catalano, e – a tal fine - è necessario svolgere un breve *excursus* storico-culturale²⁴.

Per fermare l'avanzata musulmana, nell'801 Carlo Magno creò la *Marca Hispánica* (l'attuale Catalogna del nord), un territorio con caratteristiche peculiari rispetto a quelle della penisola iberica, ancora sotto la dominazione islamica²⁵. Nel corso del tempo, Barcellona diventò il centro politico più importante e potente della Catalogna, affrancandosi dal controllo dei Franchi. Nel 1137 il conte di Barcellona Ramon Berenguer IV sposò la principessa Petronilla d'Aragona, unendo i regni; da questo momento in poi si parlerà di Regno d'Aragona, ma la Catalogna manterrà a Barcellona il potere decisionale, una completa autonomia di governo e la propria lingua. Dopo questa unione monarchica iniziò l'espansione territoriale della Catalogna, con la conquista nel XIII secolo di Valencia e delle Baleari con re Pietro I (detto "*Il Conquistatore*"). In questo periodo le istituzioni

²¹ P. CARROZZA, *Nazione*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, Torino, 1995, p. 127. Si veda, inoltre, A. JAKAB, *European Constitutional Language*, Cambridge, 2016, pp. 206-241.

²² M. LUCIANI, *Art.* 12, Roma, 2018, p. 131.

²³ Riguardo alla revisione dello Statuto realizzatasi nel 2006 e poi dichiarata incostituzionale dal *Tribunal Constitucional*, cfr. G. POGGESCHI, *op.cit.*, pp. 73-30

²⁴ Per una lettura in italiano, si rinvia a J. CANAL, *Storia minima della Catalogna*, Terni, 2018.

²⁵ I Franchi non governarono direttamente il territorio, ma crearono diverse contee, con proprie istituzioni. Esistevano in quel momento la *Catalunya Vella* (a nord e sotto l'egida del Sacro Romano Impero) e la *Catalunya Nueva* (a sud, controllata da musulmani).

catalane si consolidarono e nacque la Generalitat²⁶. Nel 1469 Ferdinando d'Aragona e Isabella di Castiglia di sposarono, compiendo l'unione de facto dei regni, che restarono, però, distinti (soprattutto nella gestione della fiscalità e nell'organizzazione interna²⁷), anche se guidati dai medesimi monarchi. Dal secolo XVII Filippo IV e il suo primo ministro (conte-duca di Olivares) tentarono di centralizzare la gestione del regno, scatenando la rivolta dei segadors (falciatori) catalani, che impedirono, almeno per quel momento, la perdita dell'autonomia²⁸. In tutti questi secoli i catalani hanno mantenuto le proprie istituzioni e leggi, ma le cose cambiarono velocemente. Carlo II (re dei due regni) morì senza discendenza e scoppiò la Guerra di Sucesión. La Castiglia appoggiò il futuro Filippo V di Borbone, mentre la Catalogna Carlo VI d'Asburgo. L'11 settembre 1714²⁹, dopo quattordici mesi d'assedio, Barcellona capitolò e vennero abolite le istituzioni catalane che resistevano da cica 900 anni e fu proibito la lingua catalana. Da questo momento in poi il sentimento anti-castigliano in Catalogna crebbe in maniera esponenziale³⁰. Nel secolo XIX tutta l'Europa si sviluppò con il processo di industrializzazione e anche la Catalogna ebbe un importante crescita commerciale, industriale e agricola, che portò all'emersione di una forte borghesia e di una classe proletaria, unite dalla volontà di coltivare le proprie radici, cultura e lingua. Nacque, quindi, nuovamente una coscienza catalana, il c.d. catalanismo político. Durante le Guerre carliste i catalani appoggiarono Carlo di Borbone, che risultò, però, sconfitto. Durante gli anni della República riemerse definitivamente il movimento di autoaffermazione catalana, che nel 1932 ottenne l'Estatut de Autonomía. Con la dittatura di Franco, però, tutto cambiò. Durante la guerra civile spagnola la Catalogna fu sede di gravi crimini di guerra e di esacerbati conflitti. La resistenza fu condotta dai movimenti anarchici, molto numerosi ed influenti, dai movimenti comunisti e da brigate internazionali. Con la fine della guerra civile, e l'ascesa al potere del generale Franco, la lingua catalana venne nuovamente bandita

²⁶ Fin dal XI secolo esistevano gli *usatges*, un codice feudale in cui venivano regolate le istituzioni della Catalogna, che poi hanno fatto parte del c.d. *pactisme*. Il pattismo permise di limitare l'autoritarismo del re e di equilibrare gli interessi economici della nobiltà, del clero e della borghesia. Esso si sviluppò nelle *Corts catalanes*, in cui erano rappresentati i tre ordini sociali (nobiltà, clero e borghesia).

²⁷ Un esempio concreto di diversità nella politica tra i due regni può essere quella estera: mentre Castiglia si impegnò nella conquista dei territori americani, il Regno di Aragona ebbe mire espansionistiche verso il Sud Italia.

²⁸ Per sottolineare l'importanza di quel momento storico, ancora oggi l'inno catalano è intitolato "*Els segadors*".

²⁹ L'11 settembre è la c.d. *Diada Nacional de Catalunya* (la festa più importante con quella del patrono san Giorgio).

³⁰ B. SALVEMINI e F. BENIGNO, *Progetto storia – Tempi e problemi. Politica, istituzioni, società*, Vol. I, Roma-Bari, 2002, pp. 184-185.

e punito con il carcere chi la utilizzasse (fu vietato anche l'utilizzo di nomi catalani). Ben pochi si salvarono, la sorte dei dissidenti fu quella di essere fucilati³¹ o imprigionati, vennero compiuti stupri di massa sulla popolazione e furono sterminati coloro che tentarono la fuga verso la Francia. Nel periodo della *Transición* vennero nuovamente riconosciute alle autonomie una libertà politica e furono ricreati la *Generalitat* e un *Parlament* catalano.

Negli ultimi vent'anni, il sentimento indipendentista è cresciuto nuovamente fino al 48% dei voti nel 2015³², dopo il rifiuto da parte del governo di Rajoy di rivalutare il rapporto tra pressione fiscale e investimenti nella regione (è presente, infatti, l'impressione che la Catalogna dia più denaro alla Spagna di quanto ne riceva)³³. Come già detto, il 1° ottobre 2017 si è tenuto il *referendum* sull'indipendenza della Catalogna, che è stato caratterizzato da scontri e violenze, e il successivo 27 ottobre il *Parlament* catalano ha approvato la *Dichiarazione di Indipendenza della Repubblica Catalana*. Il governo centrale ha inviato, durante il *referendum*, la *Guardia Civil* (fatto eccezionale visto che di solito non staziona in Catalogna poiché è presente il corpo dei *Mossos d'Esquadra*, alle dirette dipendenze della *Generalitat*) e non ha riconosciuto la legittimità della consultazione.

Legata alla storia della Catalogna, però, c'è la lingua catalana, che rappresenta più di un simbolo per gli indipendentisti³⁴. Un idioma parlato da pochi milioni di persone che si inserisce in un *continuum* occitano-provenzale, che parte dalla Provincia di Cuneo e arriva a Valencia e alle Baleari³⁵. Il catalano ha cercato di imporsi nuovamente come lingua d'uso negli anni Settanta, sfidando gli strascichi dell'ingiunzione franchista e le minacce della modernità³⁶. È entrato così nelle scuole, nella vita pubblica, nella produzione culturale e ha ripreso il filo lasciato in

³¹ Il Presidente della *Generalitat* Lluís Companys i Jover fu fucilato nel 1940 nel castello del Montjuïc.

³² I partiti indipendentisti erano Junts pel Sí (39,8%) e CUP (8.25%).

³³ Si rinvia per un'analisi più approfondita a G. POGGESCHI, *op.cit.*, pp. 107-136. Altri motivi sono la crisi economica, i casi di corruzione che hanno colpito la politica nazionale spagnola.

³⁴ Per un approfondimento, J. CARBONELL, *Elements d'història de la llengua catalana*, Valencia, 2018.

³⁵ La questione provenzale e l'"Occitania", un tentativo di annientamento culturale, in www.rivistaetnie.com.

³⁶ G. POGGESCHI, La nuova legge linguistica catalana nel quadro dell'evoluzione dello Stato regionale spagnolo, in Le Regioni, n. 5/ 1998, pp. 1107-1141; IDEM, Catalogna, cit., pp. 91-106; IDEM e E. CUKANI, I diritti linguistici in Spagna: dalle nazioni linguistiche integrate alle nazioni linguistiche separate?, in Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, n. 4/2016, pp. 1095-1118.

sospeso della propria tradizione letteraria³⁷. A distanza di cinquant'anni il catalano è parlato e scritto a tutti i livelli, da quello colloquiale a quello scientifico e istituzionale³⁸. La toponomastica è esclusivamente in catalano, lingua in cui sono scritte le insegne e le indicazioni stradali, affiancate sotto dallo spagnolo e, spesso, anche dall'inglese³⁹. La vita pubblica e politica ha di fatto una sola lingua, il catalano, ed è impossibile pensare di entrare a farne parte senza possedere un livello di madrelingua. Nell'accelerata tensione che ha solcato l'anno 2017, uno degli argomenti di conflitto nei confronti del governo di Madrid è stata la decisione di tagliare i fondi destinati alla promozione della lingua catalana, vista provocazione intollerabile, un attacco all'identità e alla sopravvivenza della Catalogna⁴⁰.

Infine, qualche parola su quello che meglio rappresenta la storia di un popolo, la bandiera. In Catalogna ne esistono due, simili, ma non uguali. Una è la *senyera* a strisce orizzontali gialle e rosse, quella ufficiale della *Generalitat*⁴¹, ma esiste anche la *estelada*, che alle strisce gialle e rosse aggiunge una stella bianca su sfondo blu ed è il simbolo che esprime il desiderio di indipendenza.

4. L'inabilitazione di Torra

Il 19 dicembre 2019 Torra, il presidente della *Generalitat*, è stato condannato ad un anno e mezzo di inabilitazione (e a una sanzione pecuniaria) per disobbedienza commessa da un'autorità o un funzionario pubblico ai sensi dell'art. 410 Codice penale spagnolo⁴². Il *Tribunal Superior de Justicia de Cataluña* ha ritenuto Torra

³⁷ Per un approfondimento, A. MASTROMARINO, *Diritti linguistici e autonomie territoriali (Spagna)*, in A. MORELLI e L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, 2014, spec. pp. 530-540.

³⁸ Nel *Parlament* le sedute sono quasi esclusivamente in catalano.

³⁹ All'aeroporto di Barcellona si può notare come le indicazioni siano prima in catalano, poi in inglese e solo dopo in castigliano.

⁴⁰ P. RIGOBON, *Il catalano, lingua di lotta e di governo*, in www.*limesonline.com*, 7 novembre 2017.

⁴¹ Art. 8 dello Statuto della Catalogna: «La bandiera della Catalogna, che è la bandiera tradizionale con quattro strisce

rosse su sfondo giallo, sarà presente sugli edifici pubblici e durante gli atti ufficiali tenuti in Catalogna».

⁴² Sulla vicenda dell'inabilitazione di Torra si vedano anche F. BIAGI, *Catalogna: alcune riflessioni intorno alla vicenda politico-giudiziaria di Quim Torra* e A. MASTROMARINO, *Un nuovo capitolo arricchisce la saga catalana: l'interdizione di Quim Torra*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020, pp. 408-411. Si segnala che è iniziato un altro procedimento contro Torra per il reato di disobbedienza, relativo però alla campagna elettorale di ottobre-novembre 2019, sempre per il rifiuto di togliere i cartelli indipendentisti dal Palazzo della *Generalitat* (Torra aveva presentato istanza di ricusazione contro tre giudici,

colpevole perché durante la campagna elettorale per le elezioni nazionali dell'aprile 2019 si rifiutò di rimuovere i manifesti a favore dei "presos polítics" e i simboli indipendentisti dal balcone del Palau de la Generalitat, come aveva richiesto la Junta Electoral Central⁴³. Torra ha immediatamente annunciato ricorso affermando che «No me inhabilitará un tribunal con motivación política»⁴⁴. Pochi giorni dopo, venerdì 3 gennaio la Junta Electoral Central ha deciso la decadenza di Torra dalla carica di deputato⁴⁵. La questione, oltre ad essere politicamente delicata, è giuridicamente interessante visto che la Junta Electoral Central ha preso questa decisone nonostante la condanna inflitta a Torra non fosse (e tuttora non lo è) definitiva.

I giudici della *Junta Electoral*, in una sentenza presa a stretta maggioranza (sette voti a favore e sei contrari), hanno imposto di «dejar sin efecto la credencial de diputado electo al Parlament de Catalunya por la circunscripción electoral de Barcelona» di Torra. Quindi si è chiesto alla *Junta Electoral Provincial* di Barcellona di dichiarare la vacanza del seggio di Torra nel *Parlament* catalano, per poi operare lo scorrimento del primo dei non eletti nella lista *Junts per Catalunya*.

La decisione si basa sull'art. 6, comma 2, lett. b) della *Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. L'articolo 6, infatti, regola l'ineleggibilità (e viene applicato anche per quella sopravvenuta) prevedendola per:

- a) i condannati con sentenza definitiva alla privazione della libertà;
- b) i condannati con sentenza, anche se non definitiva, per i delitti di ribellione, terrorismo, contro la Pubblica amministrazione o le istituzioni dello Stato, quando la stessa sentenza abbia stabilito la pena dell'inabilitazione dell'esercizio del diritto di voto passivo, l'inabilitazione assoluta o la sospensione da un ruolo pubblico nei termini previsti dalla legislazione penale⁴⁶.

che però è stata respinta, cfr El TSJC desestima las recusaciones de Torra contra tres magistrados y le condena en costas, in www.moncloa.com, 23 giugno 2020).

⁴³ Sia consentito il rinvio a M. CECILI, *Catalogna: Junqueras vince la battaglia alla Corte di Giustizia, mentre Torra rischia la Presidenza*, in *Diritti Comparati*, 20 dicembre 2019.

⁴⁴ Torra recurrirá la sentencia: "A mí no me inhabilitará un tribunal con motivación política", in www.elpais.com, 19 dicembre 2020.

⁴⁵ *Junta Electoral Central*, acuerdo n. 2/2020 (expediente n. 251/628), in *www.juntaelectoralcentral.es* ed è opportuno segnalare la *dissenting opinion* secondo cui la sentenza di primo grado, anche se aveva respinto la richiesta di decadenza presentata dal *Partido Popular, Ciudadanos* e *Vox*, andava annullata per incompetenza.

⁴⁶ L'ineleggibilità sopravvenuta non è prevista nello Statuto catalano o nel regolamento del Parlament. Per la Junta Elenctoral Central «El hecho de que este supuesto de inelegibilidad no aparezca recogido en el Reglamento del Parlamento de Cataluña, como aduce en su escrito el Letrado Mayor de dicha Institución y como también se viene a indicar en los escritos de los recurrentes, no es un impedimento para que resulte aplicable el artículo 6.2.b) de la LOREG, en la medida en que, conforme a su disposición adicional primera, este

Il Presidente della *Generalitat* è stato condannato con sentenza di primo grado all'inabilitazione dai pubblici uffici per 18 mesi, subito appellata al *Tribunal Supremo*. Tuttavia, i giudici della *Junta Electoral* hanno deciso di applicare l'art. 6, comma 2, lett. b) della LOREG, che permette l'inabilitazione di un condannato per reati contro la Pubblica amministrazione, anche se non si tratta di una sentenza definitiva. Per la *Junta Electora Central*, invece, la sentenza di primo grado non intacca il ruolo di Torra come *jefe de la Generalitat*⁴⁷. Il dubbio era sorto perché lo Statuto catalano prevede che il capo della *Generalitat* venga eletto tra i deputati del *Parlament*⁴⁸, ma Torra aveva già affermato che lo Statuto richiede che lo *status* di deputato per l'*investidura* a presidente, ma non specifica che tale condizione debba essere mantenuta per tutto il mandato, chiedendo al *Parlament* la conferma come Presidente della *Generalitat*, ma anche quella di deputato. Torra ha dichiarato, infatti, che «*mientras el Parlament no diga lo contrario, continuaré siendo diputado y presidente, y ejerciendo las funciones de mi cargo. Soy diputado y presidente. Este es un nuevo golpe de Estado contra las instituciones catalanas»⁴⁹.*

Su richiesta dello stesso Torra, il Presidente del *Parlament* catalano Torrent ha convocato il *plenum* dell'assemblea per sabato 4 gennaio. Durante la seduta è stata approvata una risoluzione⁵⁰ a firma delle tre forze indipendentiste che ha respinto

precepto resulta aplicable a las elecciones a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas; y que corresponde al Estado la competencia exclusiva en materia de régimen electoral general (art. 81.1 CE), así como para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1ª CE)».

⁴⁷ Per la Junta Electoral Central «También afirmaban los recurrentes ante la JEPB y reiteran ahora en esta alzada, que concurría una vulneración de los derechos fundamentales consagrados en los artículos 16, 20, 21, 23.2, 24 y 25 de la Constitución Española, ello porque el Presidente de la Generalidad de Cataluña no ha incurrido, en ese momento, en causa de incompatibilidad, olvidando así que la petición referida al Sr. Torra i Pla lo era exclusivamente por su condición de Diputado del Parlamento. En todo caso, debe decirse que (1) una cosa es que el Parlamento de Cataluña deba reflejar la expresión de las elecciones efectuadas por sufragio universal directo y otra muy distinta que esa situación debe permanecer al margen de todo supuesto de inelegibilidad sobrevenida o de incompatibilidad. Si ello fuese así, no tendrían ni tan siquiera sentido las causas de incompatibilidad y cese de Diputados que contienen los artículos 18 y 24 del Reglamento del Parlamento de Cataluña y que se citan para negar la aplicabilidad de la prevista en el artículo 6.2.b) de la LOREG; (2) la causa de inelegibilidad no tiene naturaleza sancionadora».

⁴⁸ Art. 67, comma 2, dello Statuto.

⁴⁹ El Parlament convoca un pleno extraordinario con la comparecencia de Torra para este sábado a las 17 horas. In <u>www.lavanguardia.com</u>, 4 gennaio 2020.

⁵⁰ Proposta de resolució davant l'actuació repressiva de la Junta Electoral Central respencte el M.H. Quim Torra i l'eurodeputat Oriol Junqueras, en defensa de les institucions de

la sentenza della *Junta Electoral Central*, ritenuto un organo amministrativo, che mira a inabilitare Torra e auspicava l'adozione di rimedi per evitare una «vulneració de drets». Il *Parlament* è arrivato a qualificare come un colpo di stato (*cop d'estat*), l'intento della magistratura elettorale di inabilitare Torra, contro la volontà politica dei catalani. Inoltre, il Parlamento ha confermato sia come deputato sia come presidente Torra, visto che solo lo stesso parlamento catalano sarebbe competente a decidere sulla propria composizione⁵¹. È stata rigettata, quindi, la mozione che voleva la decadenza di Torra anche dal ruolo di presidente⁵².

Il 10 gennaio, proprio nello stesso giorno in cui il *Tribunal Supremo* ha respinto il ricorso *cautelarissmo* di Torra⁵³, la *Junta Electoral Provincial* di Barcellona ha ritirato le credenziali di Torra come deputato⁵⁴ in favore di Ferran Mascarell, primo dei non eletti nella lista *Junt por Catalunya* nella provincia di Barcellona⁵⁵. È quindi intervenuto il Presidente del *Parlament*, che ha denunciato l'incompetenza della *Junta* nel dichiarare decaduto un parlamentare autonomistico⁵⁶. Immediatamente Torra ha replicato «soy diputado del Parlament y presidente de Cataluña»⁵⁷. Anche Torrent ha riaffermato che «la *JEC es incompetente para adoptar una decisión como esta: inhabilitar a un diputado*

Catalunya (JxCat, ERC e CUP, n. 250-01133/12), approvata con 74 voti a favore e 21 contrari.

⁵¹ Le mozioni continuano confermando vicinanza a Carles Puigdemont, Oriol Junqueras e Toni Comin affinché possano svolgere le funzioni di europarlamentari, come riconosciute dalla sentenza della CGUE. Inoltre, viene denunciato una guerra all'indipendentismo attraverso attacchi politici e giudiziari, cfr. El Parlament ratifica Quim Torra com a president de la Generalitat després de la seva compareixença davant el Ple amb motiu de la resolució de la IEC per inhabilitar-lo, in www.parlament.cat, 4 gennaio 2020.

⁵² Proposta de resolució sobre l'acord de la Junta Electoral Central del 3 gener de 2020 (PSC-Units, n. 250-01134/12).

⁵³ Per la mancanza della speciale urgenza che deve supportare un ricorso "cautelarissimo" in Spagna (*Tribunal Supremo*, Sala de lo Contencioso-Administrativo, recurso ordinario n. 8/2020).

⁵⁴ La Junta Electoral retira a Torra su credencial de diputado del Parlamento catalán, in <u>www.abc.es</u>, 10 gennaio 2020.

⁵⁵ Dal 4 febbraio H. Sr. Ferran Mascarell i Canalda risulta deputato del *Parlament* catalano, mentre Torra fino al 27 gennaio 2020. Dati in <u>www.parlament.cat</u>.

⁵⁶ Torrent confirma que el president Torra continua sent diputat de ple dret del Parlament, in www.parlament.cat, 10 gennaio 2020; Torrent comunica a Torra que sigue siendo diputado a pesar del Supremo y la JEC, in www.abc.es, 10 gennaio 2020.

⁵⁷ Torra y Torrent se rebelan contra el Estado de Derecho, in <u>www.abc.es</u>, 11 gennaio 2020.

autonómico. No concurre ninguna de las circunstancias previstas en el Reglamento: no hay renuncia, no se ha extinguido el mandato y no hay condena firme»⁵⁸.

L'articolo 24 del Regolamento del *Parlament* prevede, infatti, che le cause di perdita dello status di deputato sono la rinuncia espressa, una sentenza definitiva che annulli l'elezione, il decesso, l'incapacità dichiarata con sentenza definitiva, il termine del mandato oppure una condanna definitiva di inabilitazione⁵⁹. In linea con questa visione troviamo anche Estatuto de Autonomía (articolo 67, comma 7) e la Ley de la presidencia de la Generalitat y del Govern (articolo 7, comma 1, lettera f), che richiedono una sentenza definitiva per la decadenza dal ruolo di Presidente della Generalitat. E qui si pone un primo contrasto con la LOREG, che invece ammette anche una sentenza non definitiva per l'inabilitazione. Per la Junta Electoral Central l'antinomia verrebbe risolta con il criterio della competenza, visto che il regime elettorale generale è competenza statale ex art. 81, comma 1, Costituzione spagnola. La questione però è molto complessa, perché l'inabilitazione, pur essendo formalmente una sanzione amministrativa, ha natura penalistica e una riflessione sulla possibile applicazione della disposizione più favorevole al reo poteva essere svolta (oltre al delicato ruolo del regolamento di un'assemblea rappresentativa di decidere i casi di decadenza dei propri membri in maniera più garantistica rispetto alla legislazione nazionale).

Il 23 gennaio il *Tribunal Supremo*, con un *auto*, ha respinto la domanda cautelare di Torra. Per il *Tribunal*, infatti, è necessario distinguere da una parte il procedimento penale (nel quale Torra è stato condannato in primo grado) e dall'altra il procedimento amministrativo-elettorale in corso. Il *Supremo* ha sottolineato che è stata una condanna penale a rendere inabilitato Torra e non una sentenza di mero accertamento della *Junta Electoral*, respingendo, altresì, le censure di incostituzionalità dell'art. 6, comma 2, della LOREG, anche perché la disposizione «estaba dirigida a una mayor protección de las instituciones públicas, haciendo emerger una orientación más cercenadora respecto a condenados a la pena de inhabilitación especial de empleo o cargo público, por la ejemplaridad social exigible a quien ejerce función pública, máxime si es representante de los ciudadanos». Secondo i magistrati è stata realizzata già una ponderazione nella quale si è evinto che «existe mayor perjuicio si Torra sigue siendo diputado que a la inversa». Nel caso, infatti, che Torra sia condannato decadrà ex lege da Presidente

⁵⁸ Torrent confirma que el president Torra "continua sent diputat de ple dret del Parlament, cit.

⁵⁹ Art. 24 del Reglament del Parlament.

della Generalitat (confermando la decadenza da deputato), in caso di assoluzione, invece, Torra potrà riavere il suo seggio nel *Parlament*⁶⁰.

Il 24 gennaio la Junta Electoral Central ha confermato la decadenza di Torra come deputato e la Junta Provincial, sempre lo stesso giorno, ha intimato al Presidente Torrent di dichiarare vacante il seggio di Torra in «forma inmediata»⁶¹, mentre, come già detto, ha riaffermato che competenza a mantenerlo come capo della Generalitat spetti al Parlament⁶². In risposta alla Junta Provincial, il gabinete de Presidència de la Generalitat ha emesso un comunicato in cui sono state denunciate le "pressioni" a cui sono sottoposti Torrent e gli altri membri del Parlament. La dichiarazione sottolineava come queste pressioni stessero raggiungendo limiti insostenibili e incompatibili con il sistema legale generale e, in particolare, con il codice penale⁶³, sottolineando come il Presidente «cuenta con toda la legitimidad democrática para seguir ejerciendo el cargo para el que fue elegido», iniziando a puntare il dito anche contro Torrent⁶⁴ e il Consiglio di Presidenza (la Mesa) del Parlament nel caso avessero ceduto, essendo necessario difendere «la soberanía del Parlament de Catalunya». Il comunicato rimarcava, inoltre, che lo status di deputato può essere revocato solo per una sentenza definitiva e dallo stesso parlamento e non da «un órgano administrativo, incompetente para dictar la resolución», con il rischio di una «anomalía democrática que genera un conflicto institucional" que excede el ámbito del propio Parlament»⁶⁵. Nonostante ciò, il 27 gennaio Torrent, ad inizio seduta, ha dichiarato decaduto Torra⁶⁶. Il Presidente del *Parlament* ha sottolineato l'ingiustizia della sentenza e

⁶⁰ El Supremo avala a la JEC y ordena retirar el escaño a Torra, in <u>www.lavanguardia.com</u>, 23 gennaio 2020. Anche se così ci sarebbe una nuova variazione della composizione dell'assemblea a causa di una sentenza.

⁶¹ La Junta infatti ha chiesto «al Presidente del Parlamento de Catalunya para que de forma inmediata proceda a dar cumplimiento a lo acordado por esta Junta Electoral Central con fecha 3 de enero de 2020, realizando a tal fin todos los trámites necesarios para hacer efectiva la pérdida de la condición del diputado don Joaquim Torra i Pla, remitiendo a esta Junta la documentación que lo certifique».

⁶² La Junta Electoral de Barcelona da 48 horas al Parlament para relevar a Quim Torra, in <u>www.lavanguardia.com</u>, 24 gennaio 2020.

⁶³ Torra denuncia "presiones insostenibles" de la Junta Electoral sobre el Parlament, in www.niusdiario.es, 24 gennaio 2020.

⁶⁴ Per una riflessione sui rapporti tra i due presidenti, J. ESCULIES, *Torra y Torrent*, in <u>www.elpais.com</u>, 27 gennaio 2020

⁶⁵ Torra denuncia "presiones insostenibles" a Torrent y el Parlament y amenaza con acciones penales, in www.lavanguardia.com, 24 gennaio 2020.

⁶⁶ Le modalità con cui si è giunti alla decadenza sono abbastanza curiose. La *Mesa del Parlament* parlamentare ha preso atto della lettera del segretario generale del *Parlament*, Xavier Muro, che ha avviato le procedure per ritirare le credenziali di Torra. JxCat ha

della questione giudiziaria⁶⁷, ma il suo primo compito è quello di salvaguardare la funzionalità dell'organo (contro possibili ricorsi per il voto dello stesso Torra), dovendo, quindi, recepire la decisione della *Junta* (forse anche per non essere incriminato lui stesso di disobbedienza) ⁶⁸. Torra, però, come da regolamento, può continuare a partecipare e prendere parola nel *Parlament* come Presidente della *Generalitat*. Nella seduta, Torra ha chiesto di sanare immediatamente questa irregolarità e ha sottolineato come il 4 gennaio fosse stata votata una mozione che contrastava con la sentenza della *Junta Electoral* e il 10 erano state votate positivamente dichiarazioni con il medesimo tenore. Torra si è allora chiesto «¿Tiene algún valor lo que votamos? ¿Lo que vota el Parlament e resolutivo o es simbólico?» ⁶⁹.

La situazione ha comunque portato a grandi tensioni nella coalizione indipendentista, creando la frattura tra *Junts por Catalunya* (Torra) ed *Esquerra Repubblicana* (Torrent), crisi che era già stata anticipata nel *Congreso de los Diputados* a Madrid. Poche settimane prima, infatti, il partito di Torrent e Junqueras è stato decisivo, con la propria astensione, per la nascita del governo

presentato un documento che non è stato preso in considerazione in cui aveva chiesto la cancellazione delle procedure svolte da Muro. JxCat non ha avuto il sostegno del resto dei membri della *Mesa* e non è stata votata a causa perché Torrent ha sostenuto che non era pertinente rinnegare l'operato del segretario generale per l'adozione di atti "meramente amministrativi". Cfr, *La Mesa del Parlament acepta la retirada del acta de diputado a Torra*, in *www.lavanguardia.com*, 27 gennaio 2020

⁶⁷ El Ple rebutja el projecte de pressupost de la cambra per al 2020, in www.parlament.cat, 27 gennaio 2020. Come riporta il comunicato «A l'inici del ple, el president, Roger Torrent, ha volgut "denunciar" que "el Tribunal Suprem i la Junta Electoral Central han segrestat el vot del president Torra", un "fet injustificable", ha dit, "que des del Parlament treballarem per revertir". Torrent, però, ha afegit que, "malgrat la injustícia manifesta d'aquesta decisió", el Parlament ha de "conciliar dos interessos", el de la presidència de Torra i el de la "validesa dels acords que prengui la cambra", i ha anunciat que per garantir aquesta validesa "avui no podem comptabilitzar el seu vot"».

⁶⁸ Torra reta a Torrent para que revierta la retirada de su escaño, in www.lavanguardia.es, 27 gennaio 2020; Torrent retira el escaño a Torra y la legislatura queda vista para sentencia, in www.elmundo.es, 27 gennaio 2020

⁶⁹ Torra, inoltre, si è lamentato di non aver ricevuto nessuna notifica preventiva sulla decadenza. Il 4 febbraio si tenne la prima riunione del *Parlament* senza la presenza di Torra come deputato (ma non partecipò neppure come presidente per motivi personali), dove il *plenum* ha deciso di autorizzare un ricorso contro la sentenza del 3 gennaio della *Junta Electoral Central*. Il 4 marzo Torra ha annunciato che avrebbe chiesto a Torrent di essere reimmesso nelle sue funzioni da deputato, cfr. *Torra reclama a Torrent recuperar el escaño después del escándalo Cs-JEC*, in *www.elnacional.cat*, 4 marzo 2020.

91

Sánchez⁷⁰, iniziando ad allontanarsi dall'unità indipendentista. Torra ha quindi dichiarato terminata l'esperienza di governo e ha annunciato nuove elezioni dopo l'approvazione della legge di bilancio. Per Torra «esta legislatura ya no tiene más recorrido político», anche per la mancanza di trasparenza da parte della formazione Esquerra Repubblicana nella vicenda dell'inabilitazione. Torra ha tuonato, inoltre, che non è stata rispettata la volontà indipendentista, visto che «la presidencia del Parlament permitió dejar al a intempèrie la presidència de la Generalitat mediante una decisión que no era compartida por la mayoría de la Cámara», riconoscendo, inoltre, una sopravvenuta diversità di visioni tra le forze della sua maggioranza⁷¹. Quindi la palla della battaglia indipendentista torna in mano ai cittadini, che si troveranno a decidere se confermare il supporto ai partiti dell'attuale maggioranza. I pochi mesi entro cui dichiarare la data delle nuove elezioni si sono allungati per la pesante emergenza Coronavirus che ha colpito la Catalogna e Barcellona⁷². Da pochi giorni è tornata la polemica su quando si voterà. Soprattutto Torrent ha chiesto a Torra di indicare una data⁷³, ma il Presidente ha risposto che prima deve rimettere in sicurezza la Catalogna⁷⁴. Il *Tribunal Supremo* tratterà il ricorso di Torra contro la sentenza che lo ha condannato per disobbedienza il prossimo 17 settembre⁷⁵ e l'attuale Presidente potrebbe convocare nuove elezioni prima di quella data. Infatti, qualora non lo facesse e venisse condannato in maniera definitiva decadrebbe immediatamente come Presidente e il Parlament dovrebbe

⁷⁰ Tra i molti commenti, a titolo esemplificativo, *Spagna, sì delle Cortes alla coalizione* progressista: nasce il governo Sánchez-Iglesias, in <u>www.repubblica.it</u>, 7 gennaio 2020.

⁷¹ Torra convocará elecciones en Cataluña tras la aprobación de los Presupuestos, in www.cincodias.elpais.com, 29 gennaio 2020.

⁷² La Galizia e i Paesi Baschi, invece, voteranno regolarmente il 12 luglio con capienza dei seggi elettorali limitata, distanziamento sociale e comizi pre-elettorali virtuali.

⁷³ Torrent contraprograma Torra, in www.e-noticies.cat, 2 giugno 2020; Torrent, de ERC, insta a Torra a sentarse a negociar las fechas electorales, in www.lavozdeasturias.es, 21 maggio 2020

⁷⁴ Torra ha posto il tema Covid-19 al centro del dibattito politico e fin dall'8 maggio 2020 ha chiesto, attraverso un comunicato, una seduta parlamentare sull'emergenza sanitaria e sulle misure politiche ed economiche da attuare. Da ultimo, *La Generalitat aleja el escenario electoral con Presupuestos y un grupo de expertos*, in <u>www.elconfidencial.com</u>, 2 giugno 2020.

⁷⁵ El Supremo revisará el 17 de septiembre el recurso de Torra contra su inhabilitación, in www.eldiario.es, 11 giugno 2020. Torra ha proposto un'istanza di ricusazione di ben 10 giudici del Supremo (Torra plantea la recusación de diez jueces del Supremo, in www.elperiodico.com, 22 giugno 2020), respinta il 1° luglio (El Supremo rechaza las recusaciones en cadena de Torra para ver su inhabilitación, in www.elconfidecial.com, 1° luglio 2020). Si segnala, però, che il Supremo ha accettato l'astensione di un magistrato perché già aveva avuto conoscenza del caso (El Tribunal Supremo acepta la abstención del magistrado ponente del recurso de Joaquim Torra, in www.poderjudicial.es, 1° luglio 2020).

eleggere un successore. Nel caso non ci riuscisse entro due mesi dalla prima convocazione l''assemblea sarebbe sciolta *ex lege*, allungando però i tempi di una crisi, innanzitutto politica, che sta attraversando la Catalogna⁷⁶.

5. L'uso delle bandiere e la sentenza del *Tribunal Supremo* del 1° giugno 2020

Il 1 ° giugno 2020 il *Tribunal Supremo* ha emesso un comunicato stampa⁷⁷ relativamente ad una sentenza molto interessante⁷⁸, che colpisce indirettamente anche la storica battaglia sul simbolismo catalano. Il *Supremo* ha statuito che non si possono esporre bandiere non ufficiali all'esterno degli edifici pubblici, anche occasionalmente. Questo, infatti, non risulterebbe compatibile, secondo la corte madrilena, con il quadro costituzionale e legislativo, ed in particolare con il dovere di obiettività e neutralità delle amministrazioni pubbliche⁷⁹, anche quando le effigi esposte non sostituiscono le bandiere ufficiali (quella spagnola, dell'Unione europea e le altre disciplinate dallo statuto autonomistico).

La sentenza ha annullato un *acuerdo* del Consiglio comunale di Santa Cruz de Tenerife che riconosceva la bandiera "*nazionale*" delle Canarie⁸⁰ come uno dei simboli del popolo canario e decise di esporla fuori la sede del comune il 22 ottobre 2016. Per il *Supremo* questo contravviene all'ordinamento giuridico poiché la "*nacional*" non è una bandiera ufficiale e per questo non le si può attribuire la capacità di rappresentare il popolo canario.

⁷⁶ Quim Torra planea convocar las elecciones en Cataluña tras ser condenado, in www.elmundo.es, 22 giugno 2020, in cui si dice che la scelta di Torra di non convocare elezioni fino all'inabilitazione potrebbe essere una strategia politica per sfruttare la Diada Nacional de Catalunya (11 settembre) e il ricordo del 1° ottobre (giorno del referendum sull'indipendenza) per «erigirse en el último mártir independentista» e dare tempo a Puigdemont di riorganizzare Junts per Catalunya in vista delle elezioni per cercare di difendersi dall'avanzata di Esquerra Republicana.

⁷⁷ El Tribunal Supremo establece que no pueden utilizarse banderas no oficiales en el exterior de los edificios públicos, in www.poderjudicial.es, 1° giugno 2020.

⁷⁸ Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección cuarta, 26 maggio 2020, sentencia n. 564/2020 (recurso n. 1327/2018). Al tribunal anula un acuerdo del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife que acordó exhibir la bandera del movimiento por la autodeterminación del pueblo canario, in www.elpais.com, 1° giugno 2020.

⁷⁹ Art. 103 della Costituzione spagnola: «La Pubblica Amministrazione serve con obiettività gli interessi generali e agisce in conformità ai principi di efficienza, gerarchia, decentramento, deconcentrazione e coordinazione, con piena sottomissione alla legge e al Diritto».

⁸⁰ Una bandiera tricolore con fasce verticali bianca, azzurra e gialla con sette stelle verdi al centro.

È interessante notare come il *Supremo* ha annullato la precedente sentenza del Tribunal Superior de Justicia de Canarias81, che nel novembre 2017 diede ragione all' Ayuntamiento di Tenerife, considerando, invece, perfettamente legittimo l'esposizione di una bandiera non ufficiale su un albero ausiliario. Tale sentenza del tribunale canario ha annullato quella emessa in primo grado da un *Juzgado* di Santa Cruz⁸², che aveva cassato la delibera consiliare, nella quale si diceva che pubbliche amministrazioni non possono legalmente mostrare altre bandiere rispetto a quelle ufficiali. La delibera riconosceva la bandiera a sette stelle verde (c.d. nazionale) «como uno de los símbolos colectivos con los que se siente identificado el pueblo canario, expresión de las luchas históricas que se han sucedido en el archipiélago a favor de la instauración de la democracia, la libertad y la consecución de mayores cotas de bienestar para sus gentes, así como en pro de la construcción de una mayor hermandad entre las islas» e autorizzava l'esposizione della stessa il 22 ottobre 2016 nel 52° anniversario della bandiera, utilizzata dal 1964 dal Movimiento por la Autodeterminación e Independencia del Archipiélago Canario come effige delle associazioni indipendentiste e dalle formazioni politiche autonomistiche. La volontà del municipio era quello di contribuire alla promozione e alla preservazione di tutti quei simboli popolari che rappresentano l'identità culturale delle Canarie e quella bandiera «se ha convertido en un símbolo popular de gran arraigo y aceptación entre nuestra gente, en todo un referente para definir con una sola imagen cuanto entraña esa difusa conjunción de costumbres y memorias que, al fin y al cabo, constituyen esa suerte de gaveta de costurera que es la canariedad».

In primo grado la delibera comunale è stata annullata perché l'Ayuntamento era incompetente a fornire una determinata simbologia alla bandiera a sette stelle, infrangendo sia l'art. 50, comma 4, del Reglamento de Organización y Funcionamiento (Real Decreto 2568/86)⁸³ e del art. 6 dell'Estatuto de Autonomía

⁸¹ *Tribunal Superior de Justicia.*, sala de lo Contencioso, sección segunda, 29 novembre 2018, sentencia n. 328/2018 (recurso n. 198/2017).

⁸² Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Santa Cruz, sentencia 29 giugno2017, recurso n. 320/16.

⁸³ Art. 50, comma 4, del Reglamento de Organización y Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales: «Corresponden al Pleno, una vez constituido conforme a lo dispuesto en la legislación electoral, las siguientes atribuciones: 4. Los acuerdos relativos a la participación en organizaciones supramunicipales; alteración del término municipal, creación o supresión de municipios y de las entidades a que se refiere el artículo 45 de la Ley 7/1985, de 2 de abril; creación de órganos desconcentrados; alteración de la capitalidad del municipio y el cambio de nombre de éste o de aquellas entidades, y la adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo».

(Ley Orgánica 10/82)84 che descrive la bandiera ufficiale delle Canarie. L'effige esposta sarebbe carente, quindi, di quel carattere di ufficialità e della capacità di rappresentare il popolo canario senza divisioni politiche e ideologiche. Ma per il Tribunal Superior de Justicia de Canarias, al contrario, non si era concretizzata nessuna violazione, visto che sui pennoni d'onore erano rimaste esposte le classiche bandiere previste dalla legislazione (quelle della Spagna, dell'Unione europea, delle Isole Canarie, di Tenerife e di Santa Cruz de Tenerife), mentre la bandera nacional era stata esposta davanti al municipio con intenti solo celebrativi, issandola sugli alberi ausiliari utilizzati di solito per l'esposizione di bandiere durante visite di autorità straniere o altre celebrazioni. Quindi, in maniera anche convincente, il Tribunal Superior ha ritenuto che non ci fosse stata alcuna violazione della legislazione, visto la bandiera nacional è stata posizionata in un posto diverso da quello destinato alle bandiere ufficiali, senza che quest'ultime fossero messe in secondo piano. È stato semplicemente «un homenaje popular en cuanto hecho histórico-cultural de lo que significa ahora y no lo que entonces representaba para un colectivo político independentista que sí que le atribuía un significado única y exclusivamente político». Inoltre, le autonomie locali ex art. 25, comma 2, della Ley de Bases de Régimen Local possono prendere decisioni che «que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal», e quindi verrebbero a legarsi politica e rappresentanza all'interno degli enti locali⁸⁵ e dovendosi escludere l'applicazione dell'imparzialità dell'amministrazione in queste situazioni, e nel caso di specie «siendo las banderas inocuas, sea aconsejable un uso prudente por el peligro de que te acaben pegando con ellas». La sentenza di secondo grado conclude che la vicenda si lega all'idiosincrasia della comunità spagnola «sobre sus señas de identidad que la hace tan aficionada a la ostentación de banderas y símbolos representativos de su existencia colectiva cuya trascendencia llega a prevalecer sobre la personal». Un sistema giuridico basato sul pluralismo politico, secondo il *Tribunal Superior*, non dovrebbe vietare questo tipo di atti, tranne quelli apertamente contra legem, ma il caso de quo non può giustificare la restrizione di una libertà tanto essenziale quanto quella di manifestazione del pensiero e, quindi, di attribuire a una bandiera un certo significato sociale⁸⁶.

⁸⁴ Art. 6 dell'*Estatuto de Autonomía de Canarias*: «La bandera de Canarias está formada por tres franjas iguales en sentido vertical, cuyos colores son, a partir del asta, blanco, azul y amarillo».

⁸⁵ La Ley 39/1981, all'art. 3, prevede che «la bandera de España será la única que ondee y se exhiba en las sedes de los órganos constitucionales del Estado y en la de los órganos centrales de la Administración del Estado», qui limitando effettivamente ed esplicitamente l'uso delle altre bandiere.

⁸⁶ Il tema della manifestazione del pensiero in Spagna è stato recentemente al centro di una sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, che ha criticato il sistema

Il Tribunal Supremo, invece, come detto, ha annullato questa convincente pronuncia. L'Abogado del Estado ha lamentato come l'esposizione della bandiera a sette stelle abbia costituito un atto evocativo di un movimento indipendentista e terrorista, gesto contrario alla neutralità delle decisioni delle autorità politiche. Il Supremo, innanzitutto, ha sottolineato come la democraticità del sistema spagnolo non debba cedere al principio di maggioranza, che deve sempre sottostare al quadro costituzionale, richiamando gli artt. 9, comma 187 e 103, comma 1 della Costituzione spagnola. La corte di Madrid ha usato come parametro gli artt. 488 e 689 della legge 39/1981 (che regola l'uso della bandiera della Spagna e quella delle altre bandiere e simboli)90, i quali rinviano ad atti delle Comunidades e degli enti locali per l'uso di bandiere locali. È stato sottolineato, allora, come lo Statuto delle Canarie, all'art. 8, indichi che la bandiera ufficiale della Comunidad è formata da tre strisce uguali in verticale, i cui colori sono bianco, blu e giallo. Pertanto, il combinato disposto di queste norme, vieta alle amministrazioni, compreso il comune, di esporre altre bandiere. Una delibera che riconosce la bandiera "nacional" viola la legislazione, anche perché non può essere rappresentativa del popolo canario, come invece sostenuto dalla città di Santa Cruz de Tenerife. Alla luce di quanto detto, il Supremo sostiene, quindi, che non è compatibile con il

sanzionatorio spagnolo in materia di libertà di espressione in relazione al reato di vilipendio. Nel caso *Stern Taulatset Roura Capellera c. Spagna* (sent. 13 marzo 2018) si è affermato che in materia di diritto alla libertà di espressione (per come tutelato dall'art. 10 CEDU) è illegittima la condanna a pene detentive, in base all'art. 490 del Codice penale spagnolo, per il reato di ingiuria alla Corona posto in essere attraverso il rogo simbolico del ritratto fotografico dei Sovrani (in occasione di una manifestazione pubblica di protesta svoltasi in occasione di una visita istituzionale del Re nella città di Girona, la città forse più indipendentista della Catalogna).

⁸⁷ Art. 9, comma 1, Costituzione spagnola: «los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico».

⁸⁸ Art. 4, Ley 39/1981: «En las Comunidades Autónomas, cuyos Estatutos reconozcan una bandera propia, ésta se utilizará juntamente con la bandera de España en todos los edificios públicos civiles del ámbito territorial de aquélla, en los términos de lo dispuesto en el artículo sexto de la presente ley».

⁸⁹ Art. 6, Ley 39/1981: «Cuando se utilice la bandera de España ocupará siempre lugar destacado, visible y de honor.

Si junto a ella se utilizan otras banderas, la bandera de España ocupará lugar preeminente y de máximo honor y las restantes no podrán tener mayor tamaño.

Se entenderá como lugar preeminente y de máximo honor:

a) Cuando el número de banderas que ondeen juntas sea impar, la posición central.

b) Si el número de banderas que ondeen juntas es par, de las dos posiciones que ocupan el centro, la de la derecha de la presidencia si la hubiere o la izquierda del observador».

⁹⁰ Ley 39/1981, de 28 de octubre, por la que se regula el uso de la bandera de España y el de otras banderas y enseñas.

dovere di obiettività e neutralità che è proprio delle pubbliche amministrazioni, l'uso, anche occasionale, di bandiere non ufficiali all'esterno di edifici e spazi pubblici, anche quando non sostituiscono la bandiera della Spagna e le altre legalmente o statutariamente istituite.

Questa pronuncia ha immediatamente sollevato opposizioni nel mondo catalanista. Torra ha subito mostrato la sua vicinanza al sindaco di Celrà, Dani Cornellà, che ha postato una foto della facciata del municipio con la bandiera LGBT e dell'estelada accanto alla senyera, entrando in polemica con la sentenza del Tribunal Supremo, perché «cap tribunal pot prohibir una bandera de llibertat». Torra ha anche aggiunto «totalment d'acord. Ni cap tribunal, ni cap estat» 91. Anche il vice-presidente del Parlament ha affermato che da oggi in poi sarà vietata l'estelada e qualsiasi altra forma di solidarietà a battaglie sociali, come, ad esempio, quella femminista, anti-razzista o a favore dei rifugiati.

Il posizionamento delle bandiere regionali e locali è stato al centro anche del dibattito giuridico italiano ⁹². Recentemente, infatti, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 183/2018, ha dichiarato parzialmente incostituzionale una disposizione veneta sull'uso dell'effige del Leone di San Marco ⁹³. La legge reg. Veneto n. 28/2017 ⁹⁴ era intervenuta a disciplinare i propri simboli ufficiali, novellando la legge reg. Veneto n. 56/1975. Tale legge, già nel testo originario, includeva tra i simboli ufficiali della Regione, accanto al gonfalone e allo stemma, anche la bandiera (art. 3, secondo comma). Le censure del Presidente del Consiglio dei ministri investivano in modo specifico il comma 2 del nuovo art. 7-bis, in forza delle quali bisognava esporre la bandiera veneta all'esterno di alcuni edifici, anche quelli sede di uffici statali e ogni qualvolta fosse esposta la bandiera della Repubblica o dell'Unione europea. La Corte costituzionale ha dichiarato la legge parzialmente incostituzionale in relazione all' art. 5 Cost., nella parte in cui enuncia il principio di unità e indivisibilità della Repubblica. Secondo la Consulta, infatti

⁹¹ Torra defensa que «cap tribunal, ni cap estat» pot prohibir la bandera LGTBI o l'estelada, in www.naciodigital.cat, 1° giugno 2020. Si segnala, invece, come risposta positiva alla sentenza SCC identificará a ayuntamientos que no cumplan la sentencia sobre banderas, in www.lavanguardia.com, 3 giugno 2020.

⁹² Per una prima riflessione sulla bandiera italiana e sull'art. 12, si veda G. RENATO, *Bandiera (dir. pubbl.)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. V, Milano, 1959. Recentemente si veda M LUCIANI, *op.cit*.

⁹³ Corte cost., sent. 4 ottobre 2018, n. 183 (Lattanzi-Modugno). Per un lucido commento della sentenza, si veda G. DELLEDONNE, *Obblighi di esposizione di bandiere regionali nella Repubblica una e indivisibile: a proposito della sentenza n. 183/2018 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2018.

⁹⁴ Legge Regione Veneto 5 settembre 2017, n. 28 (Nuove disposizioni in materia di uso dei simboli ufficiali della Regione del Veneto modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 maggio 1975, n. 56 "Gonfalone e stemma della Regione")

l'art. 5 Cost. «esclude che lo Stato-soggetto possa essere costretto dal legislatore regionale a fare uso pubblico di simboli – quali, nella specie, le bandiere regionali – che la Costituzione non consente di considerare come riferibili all'intera collettività nazionale» ⁹⁵. L'unità e l'indivisibilità della Repubblica, elementi caratterizzanti lo Stato-soggetto espressivo della comunità nazionale, impediscono che le Regioni possano avanzare la pretesa di affiancare imperativamente alla bandiera della Repubblica, «i vessilli delle autonomie locali in tutte le ipotesi in cui il simbolo stesso sia chiamato a palesare il carattere "nazionale" dell'attività svolta da determinati organismi, enti o uffici». La bandiera diventa «espressione in simbolo dello Stato nazionale» e, richiamandosi a una precedente pronuncia (sent. n. 189 del 1987), viene affermato che «le bandiere non costituiscono più l'emblema, il simbolo della sovranità territoriale, ma designano simbolicamente un certo Paese, l'identità d'un determinato Stato e, eventualmente, le idealità che esso propone al confronto internazionale» ⁹⁶.

Con la sentenza n. 365/1990, sempre la Corte costituzionale ha riconosciuto alle regioni la competenza a legiferare in materia di adozione e definizione dei propri simboli anche in assenza di una espressa previsione statutaria, individuandone il generale fondamento nel principio di autonomia enunciato dall'art. 5 Cost., in relazione agli artt. 115 (oggi abrogato⁹⁷) e seguenti Cost., principio «teso a conferire il massimo rilievo alle collettività locali, e [...] particolarmente a quelle regionali, come soggetti reali del nostro ordinamento (che risulta unitariamente dalla loro molteplicità), punti sicuri di riferimento della sua consistenza democratica» ⁹⁸. La portata del principio stesso, così individuata, «implica che non può non ritenersi contenuto minimale dell'autonomia della regione il potere di scegliere i segni più idonei a distinguere l'identità stessa della collettività che essa rappresenta» ⁹⁹.

⁹⁵ Punto 3.2 del Considerato in diritto.

⁹⁶ Punto n. 2.1 del Considerato in diritto. Superando R. QUADRI, Bandiera e altri segni distintivi dello Stato, in Novissimo digesto italiano, II, Torino, 1958, p. 268, «la bandiera è il modo più semplice [...] di simboleggiare l'autorità e l'individualità dello Stato». Come fa notare G. TARLI BARBIERI, Regione Veneto o "Repubblica di San Marco"? Riflessioni sparse a partire dalla sent. 183/2018 della Corte costituzionale, in Forum di Quaderni Costituzionali, 7 maggio 2019, p. 3 il ricorrente non aveva invocato anche l'art 12 Cost. tra i parametri.

⁹⁷ Questo articolo è stato abrogato dall'art. 9, comma 2 della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 e recitava «Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione».

⁹⁸ Punto 3 del Considerato in diritto, Corte cost., sent. 24 luglio 1990, n. 365 (Saja-Corasaniti)

⁹⁹ Ibidem.

In seguito alla legge n. 22/1998, si è registrato un ampio e diffuso intervento della legislazione regionale sulla materia, particolarmente con riguardo alle bandiere. La legislazione regionale successiva al 1998 non si limita, come quella precedente, a descrivere i simboli ufficiali della Regione, ma regola in modo specifico i luoghi, i casi e i modi della loro esposizione: dettando, così, una disciplina parallela a quella recata dalla stessa legge 22/1998 e dal d.P.R. n. 121/2000 con riguardo alla bandiera nazionale. Uno degli aspetti maggiormente innovativi della legge del 1998 e del regolamento del 2000 è consistito, dunque, nella presa d'atto del carattere decentrato della Repubblica e del fatto che la bandiera nazionale si trovi conseguentemente a dover convivere con i simboli delle autonomie territoriali. Tale presa d'atto si è manifestata sotto due aspetti: da un lato, si è consentito alle Regioni e agli enti locali di disciplinare l'esposizione delle bandiere, compresa quella nazionale, all'esterno e all'interno delle proprie sedi; dall'altro, si è riconosciuta l'esistenza «di "vessilli" e "gonfaloni" di tali enti, la cui disciplina resta affidata all'autonomia normativa e regolamentare dei medesimi» 100.

La sentenza italiana del 2018, pur non trattando la medesima fattispecie di quella spagnola, non si avvicina alla durezza con la quale il Supremo ha vietato l'esposizione di bandiere non ufficiali. La Consulta ha vietato solo l'utilizzo obbligatorio di vessilli regionali negli edifici delle amministrazioni dello Stato, mentre la corte madrilena ha vietato qualsiasi bandiera non ufficiale da ogni palazzo della pubblica amministrazione¹⁰¹. Il Tribunal Supremo non sembra aver svolto correttamente il necessario bilanciamento, invece presente nella pronuncia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias. La sentenza manca della ragionevolezza, che dovrebbe essere il criterio generale di esercizio di tutte le funzioni pubbliche¹⁰², anche quelle giudiziarie. La ragionevolezza è una nozione che esprime una sintesi in cui si combinano il desiderio della certezza del diritto con quello dell'equità, la ricerca del bene comune con l'efficacia nella realizzazione degli scopi ammessi. Come è stato lucidamente notato «i confini teorici, logici ed applicativi di questa forma di controllo della legislazione sono ancora tanto largamente indefiniti che l'impiego del termine relativo, in dottrina come nella giurisprudenza costituzionale, ha valenza suggestivo-allusiva (perifrastica,

¹⁰⁰ Sent. 183 del 2018, Considerato 2.3 Considerato in Diritto.

¹⁰¹ In Italia un comune può esporre il vessillo rappresentativo di un movimento dove vuole, ma non al fianco della bandiera nazionale o europea perché i vessilli e le bandiere dei movimenti non hanno il rango istituzionale che compete alle bandiere ufficiali e quindi non si possono mescolare senza ledere la dignità della bandiera nazionale tutelata dall'ordinamento (ad esempio, l'art. 12 della Costituzione, la legge 22/98, il d.P.R. 121/2000, l'art. 292 del Codice penale ed i principi generali del protocollo di Stato).

¹⁰² L. PALADIN, *Ragionevolezza* (principio di), in *Enciclopedia del Diritto*, Aggiornamento I, Milano, 1997, p. 901.

appunto) non certo referenziale»¹⁰³. La ragionevolezza ha confini indefiniti ed esprime una generica esigenza di giustizia e per questo, anziché che nel legislatore, si farà affidamento al giudice per la valutazione di tale concetto¹⁰⁴. Nel caso di specie il giudice spagnolo non ha ponderato gli interessi in gioco e ha dato una lettura non corretta anche delle disposizioni legislative.

La Costituzione spagnola, all' art. 4, comma 2, prevede che «gli Statuti potranno riconoscere bandiere ed emblemi propri delle Comunità Autonome. Questi si utilizzeranno insieme alla bandiera spagnola sui loro edifici pubblici e nei loro atti ufficiali», ma non pare vietare che accanto a queste si possano utilizzare altre effigi. Inoltre, anche la Ley 39/1981, disciplinando l'uso della bandiera spagnola, non vieta l'utilizzo di altri simboli. La legge si concentra sulla necessità di posizionare la bandera rojigualda in un «lugar preeminente y de máximo honor», non vietando esplicitamente l'uso, accanto ai simboli localistici, di altre effigi o bandiere.

Queste ultime possono essere un modo di manifestare un pensiero politico o di supporto a campagne sociali (come ad esempio di vicinanza ai movimenti femministi). Bisogna considerare, infatti, che l'art. 20, comma 1, lett. a, della Costituzione spagnola riconosce e tutela il diritto a esprimere e diffondere liberamente il pensiero, le idee e le opinioni per mezzo della parola, degli scritti o con qualunque altro mezzo di riproduzione. Tra questi ultimi può senza dubbio rientrare una bandiera, soprattutto se non si sostituisce a quelle ufficiali. Inoltre, alcune amministrazioni sono pur sempre riconducibili al circuito politicorappresentativo ed è fisiologico che esprimano le battaglie politiche per le quali i rappresentati sono stati eletti. L'amministrazione deve essere imparziale e indipendente nell'esercizio delle proprie funzioni amministrative e l'idea che una bandiera possa violare questo principio è alquanto sterile. È comprensibile che durante la campagna elettorale l'amministrazione debba evitare l'ostensione di effigi "politicizzate", ma perché è necessario operare un bilanciamento anche per garantire la correttezza del procedimento elettorale, anche se il dubbio su cosa si debba intendere per "politicizzato" o "partitico" è assai complesso. Vi è sicuramente ricompreso il simbolo di un partito, ma altre situazioni rischiano di rientrare in una zona grigia. Infatti, secondo il ragionamento del Supremo anche una semplice bandiera della pace andrebbe esclusa (così come un simbolo in favore dei diritti degli omosessuali¹⁰⁵).

¹⁰³ G. SCACCIA, Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale, Milano, 2000, p. 1

¹⁰⁴ *Ivi*, p. 9.

¹⁰⁵ Situazione che si è realizzata il 28 giugno, giornata mondiale dell'orgoglio LGBT, visto che alcune amministrazioni non hanno esposto la bandiera proprio per rispettare la sentenza del Supremo, cfr. *El veto del Supremo a las banderas no oficiales se cuela en el Orgullo*, in <u>www.elpais.com</u>, 24 giugno 2020.

La reazione dei catalani è quindi comprensibile. Il *Supremo* sta comprimendo con estrema durezza la manifestazione di un pensiero che non rappresenta solo una parte politica. Il divieto da parte della corte madrilena appare ancor più illogico visto che i partiti indipendentisti non sono messi fuori legge nell'ordinamento spagnolo e, anzi, governano molti enti locali e hanno rappresentati in ogni assemblea (anche nel Parlamento europeo e nelle *Cortes Generales*).

6. Conclusioni

Le due vicende, l'inabilitazione di Torra e la sentenza del *Tribunal Supremo*, sono solo le ultime di una lunga una guerra giudiziaria che si sta combattendo tra Spagna e Catalogna. Come è stato sottolineato, forse in maniera un po' troppo drastica, «the obstinate defense of the "the indissoluble unity of the Spanish nation" through the Spanish central institutions (beginning from the Spanish Constitutional Court) has brought about the parliamentarian majority support for Catalan secession. The Spanish central institutions' blockage on the question of a Catalan referendum on the issue of independence and the violence unleashed by the repressive apparatus of the Spanish state (beginning with the thousands of Spanish police and military offices that occupied Catalonia during the October 1 referendum and its aftermath) have no comparable examples in multinational liberal democracies with high levels of popular support to the secession of a self-governing entity (as the examples of Canada regarding Quebec and the United Kingdom regarding Scotland show)»¹⁰⁶.

In Spagna si sta realizzando una giurisdizionalizzazione estrema della questione catalana. Sarebbe necessario, invece, realizzare un dialogo effettivamente democratico tra *Estado* e *Catatunya*, per far rientrare la lotta politica in binari strettamente pacifici. L'eccessivo uso del diritto penale per trattare i problemi politici (come sta facendo Madrid) può portare alla fine della democrazia stessa¹⁰⁷, d'altra parte, però, è eccessivo che i catalani si richiamino sempre alla sofferenza

¹⁰⁶ H. LÓPEZ BOFILL, Hubris, constitutionalism, and "the indissoluble unity of the Spanish nation": The repression of Catalan secessionist referenda in Spanish constitutional law, in International Journal of Constitutional Law, n, 3/2019, p. 968. L'articolo ha creato un interessante dibattito e si veda anche A. BAR, Hubris, constitutionalism, and "the indissoluble unity of the Spanish nation": A reply to Hèctor López Bofill, in International Journal of Constitutional Law, n. 3/2019, pp. 970–983.

Si segnala la diversa ricostruzione di J.M. CASTELLÀ ANDREU, *The Reception in Spain of the Reference of the Supreme Court of Canada on the Secession of Quebec*, in G. DELLEDONNE e G. MARTINICO (a cura di), *The Canadian Contribution to a ComparativeLaw of Secession*, Londra, 2018, pp. 69-88.

¹⁰⁷H. LÓPEZ BOFILL, op. cit., p. 969.

patita nell'era franchista, anche se esiste una diversità politico-culturale per la quale molti lotterebbero fino alla perdita della libertà¹⁰⁸.

La Catalogna, però, non può appellarsi al principio di autodeterminazione dei popoli, non ricorrendo l'occupazione straniera con la forza¹⁰⁹. La battaglia indipendentista si fa allora molto dura. La sovranità, obiettivo finale dell'indipendenza, o si ha o non si ha (è come un sistema binario)110 e i catalani non ce l'hanno. Esistono allora due strade percorribili per ottenerla: o concordare la possibilità di un referendum che porti ad una separazione dalla Spagna (strada però politicamente impossibile) oppure tentare di prendersela con la forza, cosa che ovviamente è auspicabile che non accada¹¹¹. D'altra parte, però, il governo spagnolo non può mantenere questo pugno di ferro che surriscalda ancor di più gli animi e porta l'indipendentismo a radicalizzarsi, senza però perdere la forza popolare di cui gode oggi. Nel dibattito pubblico dominante (spesso anche in quello accademico) si riscontra, tuttavia, una tendenza ad omettere – o comunque a lasciare sullo sfondo – la considerazione delle responsabilità ascrivibili a Madrid. Se è senz'altro possibile individuare ingenuità e forzature da parte dell'indipendentismo catalano, il rifiuto di un dialogo da parte delle istituzioni centrali appare assai poco proficuo ai fini della comprensione (e della risoluzione) della crisi.

È necessaria una risposta politica da entrambe le parti, visto che la miccia che ha fatto riemergere il sogno indipendentista è stato il mancato accordo su condizioni economiche e finanziarie più favorevoli per la Catalogna. Il governo Sánchez è nato anche grazie all'astensione di *Esquerra Republicana de Catalunya* e il Presidente del Governo sa che il dialogo con i catalani va mantenuto, partendo

¹⁰⁸ Riflessione presente in J.H.H. WEILER, *A nation of nations?*, in *International Journal of Constitutional Law*, n. 4/2019, pp. 1301–1306. Nello stesso fascicolo della rivista si vedano H. LÓPEZ BOFILL, *A nation of nations? A reply to Joseph H. H. Weiler* (pp. 1315–1318) e A. BAR, *A nation of nations? A reply to Joseph H.H. Weiler* (p. 1307–1314).

¹⁰⁹ Ex plurimis G. Guarino, Autodeterminazione dei popoli e diritto internazionale, Napoli, 1984. Nella manualistica classica si segnalano, B. Conforti, Diritto internazionale, Napoli, 2006, pp. 23-25; N. Ronzitti, Introduzione al diritto internazionale, Torino, 2009, pp. 322-326.

¹¹⁰ È celebre il paragone con la verginità coniato da N. MACCORMICK, *La Sovranità in discussione. Diritto, stato e nazione nel "commonwealth" europeo*, Bologna, 2003, p. 249 «È la sovranità simile alla proprietà, alla quale si può rinunciare solo a condizione che se ne avvantaggi qualche altro soggetto? Oppure dovremmo pensare ad essa come alla verginità, che è qualcosa che può essere perduta senza che se ne appropri qualcun altro, e la cui perdita in idonee circostanze può perfino essere qualcosa da celebrare?».

¹¹¹ Si ricordi che per M. Weber lo Stato ha il monopolio del legittimo uso della forza, ricollegando, quindi, tale riflessione al concetto di sovranità. Cfr. M. WEBER, *La politica come professione*, in IDEM, *Scritti politici*, Roma 1998, pp. 177 – 178.

102 M. CECILI

da una possibile revisione dei reati di cui sono stati accusati Junqueras e gli altri presos polítics (visto l'impossibilità politica di una grazia). La pacificazione deve avvenire e ciò potrebbe accadere presto, anche perché la crisi politica che ha portato alle dimissioni di Torra potrebbe spaccare definitivamente la già instabile coalizione indipendentista, con la possibilità di un'alleanza post-elettorale (nel prossimo rinnovo del *Parlament* catalano) tra i socialisti e il partito di Junqueras, che pur essendo in carcere resta un perno per la politica catalana e nazionale.

Allegato: La simbologia presente nell'articolo



Il Llaç groc





Alcuni manifesti "llbertat presos polítics!".



Senyera (bandiera ufficiale)



Bandiera delle Canarie (da Statuto)



Estelada



Bandiera "nacional" delle Canarie



La Corte ricorre nuovamente alla discussa tecnica decisionale inaugurata col caso Cappato

ROBERTO PINARDI*

Nota a Corte Costituzionale, ordinanza n. 132 del 26 giugno 2020 Disponibile all'indirizzo: http://www.giurcost.org/decisioni/2020/01320-20.html

Data della pubblicazione sul sito: 4 agosto 2020

Suggerimento di citazione

R. PINARDI, La Corte ricorre nuovamente alla discussa tecnica decisionale inaugurata col caso Cappato, in Forum di Quaderni Costituzionali, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

^{*} Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli studi di Modena e Reggio Emilia. Indirizzo mail: roberto.pinardi@unimore.it.

104 R. Pinardi

L'ord. n. 132 del 2020 si segnala all'attenzione del lettore perché con la stessa la Corte costituzionale ha fatto ricorso, per la seconda volta, ad una tecnica decisionale assai discussa e significativa, inaugurata, meno di due anni fa, con l'ord. n. 207 del 2018 (caso Cappato). Anche in questo frangente, infatti, il giudice delle leggi, volendo sommariamente riassumere:

- a) accerta l'incostituzionalità della normativa impugnata, ossia degli artt. 595 c.p. e 13 della l. n. 47 del 1948, nella parte in cui questi prevedono in via rispettivamente alternativa e cumulativa rispetto alla multa la pena della reclusione per chi commette il delitto di diffamazione aggravata a mezzo stampa consistente nell'attribuzione di un fatto determinato;
- b) scarta, però, nel punto 8 della motivazione in diritto, la possibilità di un triplice esito del suo giudizio. E cioè:
- b1) l'adozione di una sentenza di mero accoglimento visto «il rischio che, per effetto della stessa pronuncia di illegittimità costituzionale, si creino lacune di tutela effettiva per i controinteressi in gioco, seppur essi stessi di centrale rilievo nell'ottica costituzionale (per analoghe preoccupazioni si veda l'ordinanza n. 207 del 2018)»;
- b2) il ricorso a una pronuncia di natura manipolativa, dato «che rispetto alle possibilità di intervento di cui dispone il legislatore –» la Corte «sconta necessariamente la limitatezza degli orizzonti del *devolutum* e dei rimedi a sua disposizione, che segnano il confine dei suoi poteri decisori»;
- b3) l'adozione di una decisione di inammissibilità per rispetto della sfera di discrezionalità politica che è riservata al legislatore, dal momento che «anche in questa occasione», come nel caso deciso con l'ord. n. 207 del 2018, «questa Corte non può e non intende sottrarsi» al suo «"compito naturale"» che consiste nel «verificare *ex post*, su sollecitazione dei giudici comuni, la compatibilità delle scelte compiute dal legislatore con la Costituzione»;
- c) ritiene, invece, «opportuno, in uno spirito di leale collaborazione istituzionale e nel rispetto dei limiti delle proprie attribuzioni, rinviare la decisione delle questioni ora sottopostele a una successiva udienza», contestualmente fissata per il 22 giugno 2021, «in modo da consentire al legislatore di approvare nel frattempo una nuova disciplina». Non senza aver prima indicato «i principi costituzionali e convenzionali» cui lo stesso dovrà attenersi nell'approntare la nuova normativa.

Siamo in presenza, in altre parole, di un nuovo utilizzo di una *species* di pronunce di «incostituzionalità accertata ma non dichiarata» (per questa classificazione dell'ordinanza Cappato mi sia concesso rinviare a *Le pronunce Cappato: analisi di una vicenda emblematica della fase attualmente attraversata dal giudizio sulle leggi*, in *Consulta OnLine*, 24 aprile 2020, 4-7), la cui creazione, da parte del giudice delle leggi, ha suscitato numerosi rilievi. Questi sono in parte riproponibili anche a proposito dell'odierna decisione.

- (A) La pronuncia in esame, infatti, innanzitutto conferma l'esistenza di un fenomeno più generale che interessa, cioè, anche altre funzioni esercitate dalla Corte e che si sostanzia in un utilizzo estremamente disinvolto delle forme mediante le quali la stessa veicola le proprie decisioni. Dal momento che sia per l'estensione delle argomentazioni sviluppate laddove, lo ricordo, l'art. 18, comma 4, della l. n. 87 del 1953, prevede, al contrario, che: «Le ordinanze sono succintamente motivate» sia per la sua tipica articolazione interna, tra un *Ritenuto in fatto* ed un *Considerato in diritto*, l'ord. n. 132 del 2020 andrebbe viceversa collocata nel *genus* delle "sentenze".
- (B) In secondo luogo, si deve osservare che il dispositivo adottato dalla Corte risulta (quanto meno) impreciso. La Corte, infatti, «*rinvia* all'udienza pubblica del 22 giugno 2021 la *trattazione* delle questioni di legittimità costituzionale» (corsivo aggiunto). Vero è, tuttavia, che quelle questioni sono già state *trattate* ed in maniera approfondita. Tanto da permettere, al giudice delle leggi, nella parte motiva della sua decisione, di argomentare, recisamente, l'illegittimità della normativa impugnata.
- (C) La Corte, inoltre, non fornisce alcuna spiegazione specifica circa la scelta più discrezionale che viene oggi effettuata e che è quella relativa alla quantificazione del termine concesso al legislatore. Non si tratta, a dir il vero, di una novità, poiché anche l'ord. n. 207 del 2018 si caratterizza per la medesima omissione. Ma c'è di più. Là la Corte aveva concesso undici mesi di tempo, agli organi legislativi, per porre in essere una disciplina su tematiche sommamente divisive e ben sapendo non soltanto che in quel momento non erano in discussione, in materia, progetti di legge, ma anche che il Parlamento, al contrario, aveva di recente affrontato la questione de qua escludendo in maniera consapevole il suicidio assistito dal novero delle fattispecie regolate dalla l. n. 219 del 2017 (recante Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento). Qua, invece, la Corte concede un termine più lungo, di poco superiore ad un anno, in un ambito, sì, delicato, ma non altrettanto evocativo di valori personalissimi e quindi foriero di posizioni estremamente diversificate e pur ponendo in rilievo che «vari progetti di legge in materia [...] risultano allo stato in corso di esame davanti alle Camere». Con il che, tuttavia, si fatica a comprendere la coerenza complessiva delle quantificazioni operate nelle due fattispecie.
- (D) Non va sottaciuto, ancora, che, per il contenuto del suo dispositivo, l'ord. n. 132 del 2020 è (pur sempre) una pronuncia di rinvio. Con la conseguenza che la normativa *sub iudice* non viene affatto espunta dall'ordinamento e che pertanto il giudice delle leggi com'è costretto, peraltro, ad ammettere, in maniera implicita, proprio in conclusione delle sue argomentazioni non può escludere, in assoluto, sue ulteriori applicazioni. Così facendo, però, si espongono *medio tempore* gli imputati in casi analoghi al rischio, sia pur limitato, di nuove applicazioni di un

106 R. Pinardi

apparato sanzionatorio la cui difformità rispetto al dettato costituzionale è già stata pianamente acclarata.

(E) In quinto luogo, va posto in rilievo che la causa non viene semplicemente rinviata a nuovo ruolo, con successiva individuazione di una data specifica da parte del Presidente della Corte – e con le conseguenze di natura processuale che così si determinano, ad esempio sul piano del decorso dei termini e della nomina di un nuovo relatore – ma il rinvio, invece, viene operato, irritualmente, ad un'udienza fissa che è direttamente individuata dall'intero Collegio.

(F) È indubbio, infine, che la pronuncia in esame vada ricompresa nel *genus* delle ordinanze interlocutorie, da sempre utilizzate, dalla Corte, (anche) nei giudizi in via incidentale. Un conto, però, è rinviare la discussione di una certa questione prima che la stessa, in effetti, abbia luogo; altra cosa è giudicare fondate – così come è avvenuto nel caso di specie – le doglianze prospettate dai giudici *a quibus* e solo in un secondo momento procrastinare il relativo verdetto di oltre un anno. In quest'ultima ipotesi, infatti, i motivi che inducono la Corte ad un rinvio (*id est*: la necessità di un intervento del legislatore sul tema) si prospettano alla sua attenzione solo dopo che il giudizio sulla legittimità costituzionale della normativa impugnata si è già (sostanzialmente) concluso. Sicché più di un dubbio suscita l'unica giustificazione esplicita che viene fornita dalla Corte per argomentare l'ammissibilità del nuovo strumento di natura decisionale, dato che il giudice delle leggi si limita, al riguardo, a fare semplicemente riferimento ad un (normale) utilizzo dei «propri poteri di gestione del processo costituzionale» (così si legge, infatti, nell'ord. n. 207 cit.).

In definitiva, pertanto, la Corte, tramite l'adozione dell'ord. n. 132 del 2020, da un lato, dimostra nei fatti che la soluzione giurisprudenziale escogitata nel caso Cappato non era affatto «un unicum», ossia una «soluzione contingente, funzionale alla risoluzione di un problema altrettanto contingente» (così, invece, tra gli altri, E. GROSSO, Il rinvio a data fissa nell'ordinanza n. 207/2018. Originale condotta processuale, nuova regola processuale o innovativa tecnica di giudizio?, in Quad. cost. 2019, 543), quanto piuttosto la prima epifania di una nuova tecnica di decisione con la quale il Collegio cerca di instaurare un dialogo più proficuo con gli organi legislativi; dall'altro, fornisce un'ulteriore conferma del suo modo recente ed assai disinvolto di applicare le regole che presiedono al processo costituzionale (in tema cfr., volendo e ampiamente, R. PINARDI, La Corte e il suo processo: alcune preoccupate riflessioni su un tema di rinnovato interesse, in Giur. cost. 2019, 1797 ss.), quasi che le stesse rappresentassero un elemento interno del bilanciamento di cui la Corte si serve per giungere alla propria decisione. Con il che, tuttavia – se ben si considera – si finisce per negare la stessa «esistenza di un diritto processuale costituzionale e la funzione in via di principio attribuita e riconosciuta alle regole processuali, togliendo loro qualsiasi, reale significato» (come lucidamente

affermato da R. ROMBOLI già in *La Corte costituzionale e il suo processo*, in *Foro it*. 1995, I, 1096).

Questo fenomeno, d'altra parte – volendo allargare per un attimo lo sguardo – è solo uno dei vari fattori (si pensi, ad esempio, nella medesima ottica, alla "mediatizzazione" subìta, di recente, dall'attività svolta dalla Corte costituzionale, su cui vedi, da ultimo, AA.VV., *Il* forum. *I comunicati stampa della Corte costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 15 maggio 2020, 358 ss.) che alimentano una fase attualmente attraversata dalla giustizia costituzionale che fa affermare, correttamente, a molti studiosi, che il famoso "pendolo" della Corte, da sempre oscillante tra l'anima politica e quella giurisdizionale che connotano le funzioni della stessa, si è spostato, più di quanto accaduto in precedenza, verso la prima. In concomitanza, d'altra parte – tutt'altro che casuale – con una crisi del sistema rappresentativo che non ha precedenti.

Ebbene, che questa fase rientri pienamente nella fisiologia costituzionale (come sostenuto autorevolmente da E. CHELI, Corte costituzionale e potere politico. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone, in Quad. cost. 2019, 777 ss.) oppure stia già producendo una modifica (tendenzialmente) duratura di tratti non secondari della nostra forma di governo è nodo che potrà essere sciolto solo tra qualche tempo. Nell'immediato, al costituzionalista, spetta senz'altro osservare, con la massima attenzione, ogni manifestazione della dinamica in atto, senza mai dimenticare, peraltro, un dato da cui, per lo meno a mio avviso, dovrebbe discendere ogni sua valutazione. E cioè che uno schiacciamento eccessivo del ruolo della Corte verso il polo politico del suo operato finirebbe per produrre una forte compressione dello spazio di autonomia che la stessa deve, al contrario, vantare, nei confronti degli attori politici, per poter svolgere con piena efficacia quella funzione di argine nei confronti degli eccessi di una democrazia puramente maggioritaria che è la ragione principale della sua stessa esistenza.



La *concorrenza* fra Stato e autonomie territoriali nella gestione della crisi sanitaria fra unitarietà e differenziazione*

GINO SCACCIA, CHRISTIAN D'ORAZI**

Sommario

1. Premessa. – 2. L'allocazione delle competenze legislative in materia di tutela della salute: il ruolo dei principi fondamentali. – 3. Principi fondamentali in materia di protezione civile come base teorica per l'«avocazione dei poteri di emergenza». – 4. La «nazionalizzazione» dell'emergenza e le rivendicazioni regionali nell'attuale contesto pandemico. – 5. La risposta governativa alla disobbedienza regionale: il caso dell'ordinanza n. 38/2020 del Presidente della Regione Calabria. – 6. Conclusioni.

Data della pubblicazione sul sito: 4 agosto 2020

Suggerimento di citazione

G. SCACCIA, C. D'ORAZI, La concorrenza fra Stato e autonomie territoriali nella gestione della crisi sanitaria fra unitarietà e differenziazione, in Forum di Quaderni Costituzionali, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

^{*} Lo scritto è in corso di pubblicazione nel volume curato da F.S. MARINI, G. SCACCIA, *Emergenza Covid e ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2020. Si ringrazia l'editore per averne consentito la pubblicazione anche in questa sede.

^{**} Gino Scaccia è Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università degli Studi di Teramo. Indirizzo mail: gscaccia@unite.it.

Christian D'Orazi è Dottore in Giurisprudenza nella Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli (LUISS) di Roma e Praticante avvocato del Foro di Roma. Indirizzo mail: christian.dorazi@gmail.com.

1. Premessa

La Costituzione italiana menziona l'oggetto «salute» negli artt. 32 e 117. Il primo impegna la Repubblica a tutelare la salute «come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività» e a garantire cure gratuite agli indigenti, vietando trattamenti sanitari obbligatori non disposti per legge, con il limite generale del rispetto della persona umana. L'art. 117 annovera la «tutela della salute» fra le materie di potestà legislativa concorrente fra Stato e Regioni: riserva dunque allo Stato la fissazione dei principi fondamentali, lasciando alle Regioni l'individuazione della concreta disciplina di dettaglio. La salvaguardia del diritto alla salute viene peraltro in rilievo anche nell'ambito di ulteriori due titoli di competenza legislativa, e segnatamente la «profilassi internazionale» (art. 117, secondo comma, lett. q), riservata alla legislazione esclusiva dello Stato e la «protezione civile», assegnata alla competenza concorrente.

Se già in condizioni ordinarie, esigenze di «indispensabile omogeneità 1» a livello nazionale della disciplina sanitaria hanno permesso a normativa statale minutamente regolativa di superare indenne lo scrutinio di costituzionalità, l'emergenza sanitaria da Sars-CoV 2 sta sottoponendo a ulteriore tensione applicativa il riparto delle funzioni legislative; e ha già prodotto diverse occasioni di conflitto fra Governo centrale e Regioni. Nelle pagine che seguono, dopo aver brevemente ricostruito il modo in cui la distribuzione delle competenze in materia si è venuta assestando nella giurisprudenza costituzionale, evidenzieremo i problemi applicativi che la gestione della pandemia ha portato alla luce; e, conclusivamente, ci interrogheremo sul fondamento costituzionale dei poteri di gestione dell'emergenza esercitati in questi mesi dal Governo.

2. L'allocazione delle competenze legislative in materia di tutela della salute: il ruolo dei principi fondamentali

Nel testo originario dell'art. 117 l'«assistenza sanitaria e ospedaliera» era ricompresa fra le materie di potestà legislativa concorrente fra Stato e Regioni, nel solco della scelta di decentralizzare il sistema di gestione della sanità pubblica, che ispirava la legislazione unitaria. Già la legge n. 2248 del 1865, All. C², prevedeva infatti che i Sindaci concorressero alla tutela della sanità pubblica³ e fossero,

¹ Corte Cost., sentenze nn. 72 del 2013, 173 del 2014 e 270 del 2016, sulla legittimità della disciplina statale per la prevenzione di epidemie virali fra il bestiame, ricondotta alla materia della profilassi internazionale. Nello stesso senso, con riferimento all'imposizione di obblighi vaccinali sui minori, le sentenze nn. 5 del 2018 e 186 del 2019.

² La cd. «Legge sulla Sanità Pubblica».

³ Legge 20 marzo 1865, n. 2248, All. C, art. 1.

perciò, dotati di poteri d'ordinanza «al fine di rimuovere le cause d'insalubrità»⁴. Il decentramento delle competenze sanitarie, coerente con la necessità di assicurare una gestione quanto più prossima ai bisogni degli utenti, è stato mantenuto saldo nel tempo⁵ e confermato nella riforma costituzionale del 2001, che ha potenziato il ruolo delle Regioni nell'assetto istituzionale italiano. Nel testo vigente dell'art. 117 Cost. è affidata alla competenza legislativa concorrente la materia «tutela della salute», la quale ingloba, ma non esaurisce l'ambito proprio dell'«assistenza sanitaria e ospedaliera»⁶.

Chiara in astratto, l'estensione della competenza legislativa regionale in materia di salute è tutt'altro che agevole in concreto, intrecciandosi in essa profili suscettibili di discipline territorialmente differenziate con istanze unitarie che esigono al contrario una regolazione uniforme.

Per corrispondere alla tutela di interessi generali ed infrazionabili, la Corte costituzionale ha interpretato estensivamente la nozione di «principio fondamentale» fino a sovrapporla in taluni casi a quella – concettualmente ed empiricamente diversa – di «norme generali»⁷; e, a una considerazione d'insieme, ha accreditato soluzioni che evidenziano una tendenza centripeta, politicamente orientata a restringere la sfera di competenza regionale, anche nel rinnovato disegno a forte vocazione autonomista tratteggiato dalla riforma del 2001⁸.

⁴ Ivi, art. 29.

⁵ Le riforme sanitarie succedutesi nel tempo confermano, infatti, questa tendenza. Si vedano, in ordine cronologico, la legge 22 dicembre 1888, n. 5849, il Regio Decreto 1 agosto 1907, n. 636; il Regio Decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Testo unico delle leggi sanitarie); il D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4; D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616; la legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale (SSN). In letteratura, cfr. M. R. DI SIMONE, *Istituzioni e fonti normative in Italia dall'antico regime al fascismo*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 283 ss – 314 ss – 341 ss.

⁶ Corte Cost., sentenze n. 181 del 2006; n. 270 del 2005; n. 371 del 2008; n. 54 del 2015; n. 231 del 2017.

⁷ Sulla differenza fra norme generali e principi fondamentali si consenta il rinvio a G. SCACCIA, Norme generali sull'istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione: alla ricerca di un criterio discretivo (nota a Corte Cost., sentenza n. 279 del 2005), in Giur. cost., 4, 2005, p. 2716 ss. Secondo tale impostazione, le norme generali sarebbero «capaci di esaurire in se stesse la loro operatività», e cioè si caratterizzerebbero per un livello di dettaglio variabile solo in funzione della valutazione politica (e come tale insindacabile, se non affetto da manifesta illogicità) circa l'interesse infrazionabile perseguito in concreto. I principi fondamentali, «pur sorretti da esigenze unitarie», non potrebbero, invece, assumere un grado di specificità tale da conculcare lo spazio di manovra riconosciuto alle Regioni.

⁸ Siffatta tendenza è messa in luce anche dalla dottrina: cfr. R. TONIATTI, *Le prospettive di revisione costituzionale e l'ipoteca neo-centralista sulla riforma dell'ordinamento regionale*, in *Rivista AIC*, 2, 2013, *passim*; G. GARDINI, *Centralismo o secessione: il dilemma (sbagliato)*

Nel solco di tale giurisprudenza, sono stati ritenuti "principi fondamentali in materia di salute" norme fra loro assai eterogenee, spesso contraddistinte da un grado di dettaglio così elevato da incidere intensamente sulla competenza regionale. Esemplificando, sono stati ricondotti alla competenza statale, fra gli altri oggetti: l'imposizione del pagamento di una quota di partecipazione alla spesa sanitaria a carico degli utenti per le prestazioni non esenti, sull'assunto per cui la disciplina della spesa è «prevalentemente rigida e non si presta a venire manovrata, in qualche misura, se non dagli organi centrali di governo»⁹; l'individuazione di impianti di recupero e di smaltimento rifiuti di preminente interesse nazionale, in vista dell'obiettivo del soddisfacimento dell'esigenza unitaria di una dislocazione strategica dei medesimi impianti sull'intero territorio¹⁰; la determinazione della quantità di farmacie presenti sul territorio in riferimento alla sua popolazione¹¹; la scelta circa l'ammissione o il divieto di pratiche terapeutiche sulla base delle conoscenze mediche disponibili¹²; l'imposizione di un obbligo vaccinale per i minori infrasedicenni, il cui inadempimento era corredato da sanzioni amministrative pecuniarie e il divieto di accesso ai servizi educativi per l'infanzia¹³.

In linea generale, inoltre, il giudice delle leggi ha tenuto esente da censure la normativa statale che, senza riguardo al suo grado di analiticità, si limiti a riprodurre nella loro sostanza norme già poste in sede comunitaria ¹⁴; nonché le previsioni statali «che, sebbene a contenuto specifico e dettagliato, per la finalità

di un ordinamento in crisi, in Istituzioni del federalismo, 1, 2013, pp. 5 ss. Nello stesso senso, S. CASSESE, *La giustizia costituzionale in Italia: lo stato presente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2012, p. 618, sebbene l'Autore ricolleghi la posizione assunta dal giudice costituzionale alla debolezza delle istituzioni locali, specialmente nel Mezzogiorno.

⁹ Corte Cost., sentenza n. 203/2008; lo stesso principio era affermato anche dalla giurisprudenza *ante* riforma: v. Corte Cost., sentenza n. 245 del 1984.

¹⁰ Corte Cost., sentenza n. 249 del 2009.

¹¹ Corte Cost., sentenze n. 27 del 2003; n. 275 del 2003; n. 76 del 2008; n. 295 del 2009; n. 255 del 2013; n. 66 del 2017.

¹² Corte Cost., sentenze n. 282 del 2002; n. 338 del 2003; n. 169 del 2017.

¹³ Corte Cost., sentenza n. 5 del 2018. La Corte, tuttavia, si premura di specificare che la Regione rimane competente, ad esempio, relativamente all'organizzazione dei servizi sanitari e all'identificazione degli organi competenti a verificare e a sanzionare le violazioni. Tale pronuncia è stata da ultimo richiamata dalla sentenza n. 186 del 2019, la quale, tuttavia, afferma come «le disposizioni della legislazione statale che riguardano l'adempimento degli obblighi vaccinali ai fini dell'iscrizione e dell'accesso ai servizi scolastici (...) si configurano come «norme generali sull'istruzione».

¹⁴ Corte Cost., sentenza n. 244 del 2012, successivamente confermata dalla sentenza n. 11 del 2014.

perseguita si [pongono] in rapporto di coessenzialità e necessaria integrazione con le norme-principio che connotano il settore»¹⁵.

Sono invece illegittime le norme statali che non lasciano «alcuno spazio di intervento alla Regione non solo per un'ipotetica legiferazione ulteriore, ma persino per una normazione secondaria di mera esecuzione»¹⁶.

In definitiva, pertiene allo Stato la definizione del «nucleo invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivo il diritto alla salute¹⁷, mentre la concreta organizzazione del servizio sanitario su base territoriale spetta alle Regioni, nel rispetto del principio di leale collaborazione¹⁸.

Di particolare rilievo ai fini che ci occupano è la sentenza n. 137 del 2019, con la quale è stata ascritta alla potestà legislativa regionale la regolamentazione delle presenze nei reparti degli istituti di cura, al fine di prevenire le epidemie in ambito nosocomiale. Questa regola appare pienamente applicabile al contesto emergenziale dovuto alla pandemia di Sars-CoV 2. Dovrebbe, a questa stregua, spettare alle singole Regioni l'individuazione delle modalità d'ingresso all'interno di reparti ospedalieri dedicati a pazienti positivi al virus.

Tuttavia, proprio l'emergenza ha messo in luce i limiti di un modello di rigida separazione delle competenze fra i diversi livelli di governo coinvolti nella gestione delle crisi sanitarie. Nella gestione dell'emergenza concorrono infatti, oltre alle autorità statali e regionali, una pletora di soggetti istituzionali a vario titolo dotati di competenze connesse alla tutela della salute. Il che rende non solo opportuno, ma necessario – in quanto utile a fornire risposte condivise a un problema che esige il più stretto coordinamento fra gli attori coinvolti¹⁹ – un approccio collaborativo, che valorizzi il metodo delle intese interistituzionali. Va per questo salutata con favore l'esperienza piemontese in materia di contenimento dell'epidemia all'interno delle Residenze Sanitarie Assistenziali (RSA). La Regione Piemonte, le Prefetture piemontesi, le Province e la Città metropolitana di Torino hanno difatti sottoscritto, in data 31 marzo 2020, un Protocollo d'Intesa, con il quale, fra l'altro, vengono espressamente adottate, «quali indicazioni operative da promuovere sul territorio regionale», le linee guida elaborate dal Ministero della Salute.

¹⁵ Corte Cost., sentenze n. 108 del 2010; n. 79 del 2012; 301 del 2013; n. 192 del 2017.

¹⁶ Così Corte Cost., sentenza n. 207 del 2010, poi ripresa dalla sentenza n. 192 del 2017.

¹⁷ Corte Cost., sentenza n. 275/2016.

¹⁸ Cfr. Corte Cost., sentenza n. 62/2020.

¹⁹ La necessità del coordinamento fra i diversi livelli istituzionali, in particolare fra lo Stato e le Regioni, in ipotesi di pandemia è messa bene in luce dal Piano nazionale di Preparazione e Risposta ad una Pandemia Influenzale, elaborato nel 2006, cui erano allegate le Linee Guida per la stesura dei piani regionali.

Principi fondamentali in materia di protezione civile come base teorica per l'«avocazione dei poteri di emergenza»

La Costituzione non prevede una disciplina specificamente diretta a regolare le ipotesi di emergenza sanitaria, né una norma generale derogatoria del riparto delle competenze stabilito dall'art. 117 Cost.

Fra le fonti primarie soccorre invece il Codice della Protezione Civile²⁰ (da ora, "Codice"), il quale detta la cornice di riferimento entro cui ha agito il Governo nella gestione dell'emergenza Covid-19.

L'art. 7 del Codice distingue gli eventi emergenziali in tre categorie, a seconda della loro intensità: a) eventi «che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili, dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria»; b) eventi che «comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni, e debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo, disciplinati dalle Regioni [...] nell'esercizio della rispettiva potestà legislativa»; c) emergenze che «debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari», previa deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale.

Dall'esegesi della norma, si evince che il legislatore del Codice ha inteso distinguere fra emergenze "ordinarie" (*sub* a), che possono cioè essere affrontate dalle autorità normalmente competenti e con mezzi non eccezionali; emergenze "straordinarie di rilevanza non statale" (*sub* b), cui devono far fronte le Regioni, anche con mezzi eccezionali, «nell'esercizio della rispettiva potestà legislativa»; ed emergenze "di rilievo nazionale" (*sub* c), di competenza del Governo statale, dotato in tal caso di «mezzi e poteri straordinari».

Siffatta catalogazione è senza dubbio espressione di un principio fondamentale in materia di protezione civile, materia ascritta anch'essa – come la salute – alla potestà legislativa concorrente. In coerenza con questa impostazione teorica, la normativa statale potrebbe far breccia nella competenza regionale quando sussistano le condizioni, formali e sostanziali, di esercizio dei poteri straordinari di cui all'art. 7, lett. c) del Codice. Ciò conferirebbe un'accettabile base giuridiconormativa a quella che potremmo definire "avocazione di poteri d'emergenza²¹". Il sistema delineato dal Codice, tuttavia, presenta alcuni aspetti critici di cui conviene dar conto.

²⁰ D.lgs., 2 gennaio 2018, n. 1.

²¹ In quest'orbita si inserisce quanto affermato da Cons. Stato, parere 7 aprile 2020, n. 735 secondo cui «in presenza di emergenze di carattere nazionale, dunque, pur nel rispetto delle autonomie costituzionalmente tutelate, vi deve essere una gestione unitaria della crisi per evitare che interventi regionali o locali possano vanificare la strategia complessiva di gestione dell'emergenza, soprattutto in casi in cui non si tratta solo di erogare aiuti o effettuare interventi ma anche di limitare le libertà costituzionali».

In primo luogo, dal punto di vista formale, l'esercizio dell'avocazione de qua è subordinato alla deliberazione dello stato di emergenza nazionale prevista dall'art. 24 del Codice, rispetto alla quale l'intervento delle Regioni si prospetta assai debole, o addirittura assente. Inoltre, sotto il profilo sostanziale, l'art. 7 del Codice non consente di individuare, neppure approssimativamente, la latitudine dei poteri d'emergenza riconosciuti allo Stato. Può di conseguenza manifestarsi il rischio, attraverso un uso non vigilato di questa clausola, di decostituzionalizzare l'intero riparto delle competenze legislative, rendendolo disponibile al legislatore statale (di regola, al Governo attraverso la decretazione d'urgenza) in nome dell'emergenza. Il modello delineato dal Codice di protezione civile, se applicato integralmente alla materia sanitaria, sarebbe sostanzialmente equiparabile alla clausola di necessità (Erforderlichkeitsklausel) che, nell'ordinamento tedesco²², consente alla Federazione (Bund) di imporre la propria disciplina anche negli ambiti di legislazione concorrente dei Länder. Con la differenza che nel modello italiano difetterebbe anche l'indicazione dei presupposti e delle modalità di esercizio di questo potere di supremazia²³.

Suscita perplessità il fatto che una simile compressione dell'autonomia regionale debba ricavarsi dalla disciplina statale ordinaria – se non addirittura dalla prassi emergenziale – invece di essere regolata direttamente a livello costituzionale. Neppure sembra potersi sostenere che le norme del Codice svolgano una funzione di supplenza rispetto all'assenza in Costituzione di una disciplina dei poteri d'emergenza diversa da quella di cui all'art. 78, che però presuppone la dichiarazione dello Stato di guerra.

Un elemento di razionalizzazione del sistema può rinvenirsi nel disposto dell'art. 1, comma 2, lett. a) della legge delega n. 30 del 2017, secondo cui «non

²² GG, art. 72: Nell'ambito della legislazione concorrente, i *Länder* hanno competenza legislativa solo quando e nella misura in cui il *Bund* non faccia uso del suo diritto di legiferare. Il *Bund* ha in questo ambito il potere di legiferare nel caso sussista la necessità di una regolazione legislativa federale se: 1) una questione non può essere efficacemente regolata dalla legislazione dei singoli *Länder*, o 2) la regolazione di una questione mediante la legge di un *Land* potrebbe nuocere agli interessi degli altri *Länder* o della collettività, o 3) lo richiedono la tutela dell'unita giuridica o dell'unita economica, ed in particolar modo la tutela dell'uniformità delle condizioni di vita, prescindendo dai confini territoriali d'ogni singolo *Land*. Si noti come ai sensi dell'art. 74, n. 19) della *Grundgesetz* rientrano fra le materie di legislazione concorrente «*le misure contro le malattie dell'uomo e degli animali, infettive e pericolose per la collettività* [...]».

²³ In letteratura, sulle clausole di salvaguardia e supremazia nell'ordinamento tedesco e sui tentativi di introdurre istituti analoghi in Italia, cfr. A. D'ATENA, *La bozza-Monti ovvero: la nostalgia della "clausola vampiro*", in ID, *Tra autonomia e centralismo*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 303 ss.; ID, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, 2, 2015, p. 13 ss.

rientrano nell'azione di protezione civile gli interventi per eventi programmati o programmabili in tempo utile che possano determinare criticità organizzative». Il principio in esame, alla luce del quale va interpretata la normativa delegata, pare restringere notevolmente la pregnanza dei «mezzi e poteri straordinari» richiamati dall'art. 7 del Codice.

L'esercizio di questi ultimi sarebbe allora limitato ai casi e per il tempo in cui, secondo un criterio di ragionevolezza giuridicamente scrutinabile, occorre *immediatamente* provvedere, e non è possibile attendere i tempi di una, seppur minima, programmazione regionale. Seguendo l'interpretazione letterale, deve escludersi che lo Stato sia legittimato a servirsi (o continuare a servirsi) dell'avocazione d'emergenza quando la Regione potrebbe utilmente intervenire, ma vi fosse il timore che le misure adottate possano essere difficilmente attuate a causa di *deficit* organizzativi dell'Ente. In altre parole, non appena il decorso della calamità per cui l'emergenza nazionale è stata dichiarata consenta l'organizzazione di un'efficace risposta decentrata, viene meno il presupposto sostanziale per l'esercizio dei poteri straordinari statali di protezione civile, e conseguentemente si riespandono le competenze locali compresse in ragione dell'urgenza.

L'avocazione di emergenza presenta innegabilmente anche tratti comuni all'istituto della "attrazione in sussidiarietà²⁴", in particolare sotto il profilo della necessità di esercizio unitario di una funzione (nella specie, emergenziale). Ciò posto, la legittimità del congegno qui descritto non può che essere subordinata al raggiungimento di intese fra lo Stato e le Regioni, la cui intensità va parametrata al contesto di riferimento e al grado dell'urgenza.

Alla luce dei rilievi sopra svolti, vien da chiedersi se la proroga dello stato di emergenza, pur ventilata dal Governo, sia, o meno, legittima nel contesto della c.d. "Fase 2", caratterizzata da un generale miglioramento dei dati epidemiologici. Nella fase recessiva del virus sarebbe improprio continuare ad avocare allo Stato poteri emergenziali, con ciò comprimendo la sfera di competenza legislativa che la Costituzione riconosce alle Regioni. L'evoluzione epidemica ha, infatti, dimostrato di poter essere governata – almeno in una fase meno severa – attraverso il coordinamento delle Amministrazioni regionali, e comunque con mezzi e poteri straordinari, disciplinati dalle Regioni nell'esercizio della rispettiva potestà legislativa. Lo Stato, semmai, dovrebbe occuparsi di favorire un efficace confronto fra le Regioni, al fine di rendere armoniche le prescrizioni autonomamente imposte nei diversi territori.

²⁴ Istituto, come noto, forgiato dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla storica sentenza n. 303/2003.

4. La «nazionalizzazione» dell'emergenza e le rivendicazioni regionali nell'attuale contesto pandemico

Il diffondersi del virus Sars-CoV 2 ha visto in Italia, almeno in una prima fase, un deciso accentramento a livello governativo della catena di comando.

Nello specifico, in data 31 gennaio 2020, il Consiglio dei Ministri ha deliberato lo stato di emergenza nazionale, avvalendosi del procedimento di cui all'art. 24 del Codice, proprio sull'assunto per cui «la situazione di emergenza, per intensità ed estensione, non è fronteggiabile con mezzi e poteri ordinari». Nel periodo immediatamente successivo si sono susseguite una serie di ordinanze contingibili e urgenti del Ministro della Salute dai contenuti più disparati: obblighi di quarantena con sorveglianza attiva per gli individui che avessero avuto contatti stretti con pazienti positivi al Covid-19; nonché per i soggetti che avessero fatto ingresso in Italia dopo aver soggiornato in aree della Cina interessate dall'epidemia.

Altre ordinanze del Ministro della Salute, emesse fra il 23 e il 24 febbraio 2020, hanno interessato specifiche Regioni maggiormente colpite dal contagio.

Il primo provvedimento di rango primario emanato al fine specifico di contenere la crisi sanitaria in corso è stato il d.l. n. 6 del 23 febbraio 2020, il quale ha rappresentato la cornice entro cui ha agito il Governo nella fase d'esordio dell'emergenza.

Per quanto qui più specificamente interessa, l'art. 3, comma 1 prevedeva una partecipazione regionale al procedimento di adozione delle misure di contenimento limitata al modulo dell'intesa "debole", fermi restando il potere di ordinanza contingibile e urgente del Sindaco e del Presidente della Giunta Regionale.

I primi provvedimenti regionali "ribelli" hanno indotto nel Governo un atteggiamento di maggiore cautela rispetto all'iniziale politica "aperturista".

Si pensi ad esempio all'ordinanza marchigiana n. 1 del 2020, che disponeva il blocco delle attività commerciali nella Regione, impugnata dallo Stato dinanzi al TAR e cautelarmente sospesa perché emessa in assenza del presupposto (individuato dall'art. 1, comma 1, del d.l. 6/2020) che nella zona risultasse «positiva almeno una persona»; o ancora alle ordinanze dei Presidenti delle Regioni Basilicata e Calabria (in entrambi i casi le n. 1 del 2020), tese a scongiurare il fenomeno dei cd. «contagi di ritorno».

Il quadro giuridico e politico di riferimento è mutato con l'adozione del d.l. n. 19 del 25 marzo 2020, volto a sostituire il d.l. 6/2020, anche per superare i dubbi di costituzionalità da più parti sollevati.

Sotto il profilo della partecipazione delle Regioni alla formazione dei provvedimenti emergenziali, l'art. 2 del d.l. 19/2020 affianca al modulo dell'intesa "debole" il potere di proposta regionale circa le misure da adottare, anche quando queste riguardino l'intero territorio nazionale. Inoltre, l'art. 3 del medesimo d.l.

permette alle Regioni, in via suppletiva, di introdurre misure anti-contagio ulteriormente restrittive rispetto a quelle adottate a livello statale quando si verificasse un aggravamento del rischio sanitario nel loro territorio.

Anche in questa seconda fase si sono registrati numerosi provvedimenti regionali in vario modo dissonanti rispetto alla strategia elaborata dal Governo.

In Veneto ed in Lombardia, ad esempio, dapprima sono state introdotte misure di contenimento più severe²⁵ e successivamente altre meno rigorose²⁶ di quelle in vigore a livello nazionale. Verso una mitigazione anticipata del cd. *lockdown* si sono mosse anche le Regioni Emilia-Romagna²⁷, Liguria²⁸, Toscana²⁹ e, soprattutto, Calabria³⁰.

I provvedimenti regionali "ribelli" evidenziano due difetti delle politiche emergenziali del Governo: la debolezza della cooperazione interistituzionale e la scarsa valorizzazione del principio di differenziazione. Questo principio, corollario del principio di sussidiarietà, trova espressa copertura costituzionale nell'art. 118, ed è misura di esercizio e parametro di legittimità della avocazione statale delle competenze legislative e amministrative regionali. Non appare casuale, del resto, che fra le Regioni più vivaci nel contestare le misure governative figurino proprio quelle che avevano avviato le procedure per la concessione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.

Dinanzi alla diffusione in misura così disuguale del virus nel territorio nazionale, l'ulteriore protrarsi di regole uniformi – basate su valutazioni mediane – anche durante la fase discendente dell'epidemia si presenterebbe per sua natura irragionevole. Sembra difficile, in effetti, sfuggire all'alternativa: o misure uniformi per tutte le Regioni non sono *adeguate*, perché inidonee a combattere il contagio nelle Regioni a più alto indice di contagio; oppure esse sono *adeguate*, nel senso ora chiarito, ma non sono *necessarie*³¹ nei territori ove l'epidemia è meno diffusa o sostanzialmente assente. In entrambi i casi, una regolazione uniforme e non differenziata risulterebbe sproporzionata.

Ed è proprio nel segno della differenziazione che si va orientando la più recente strategia nazionale per la gestione dell'emergenza. Ne è prova innanzitutto il decreto del Ministro della Salute del 30 aprile 2020, il quale ha individuato «valori di allerta che devono portare ad una valutazione del rischio congiuntamente nazionale e della/e Regioni/PP.AA. interessate, per decidere se le condizioni siano

²⁵ Ordinanza Veneto n. 33/2020; Ordinanza Lombardia n. 528/2020.

²⁶ Ordinanze Veneto n. 42 e 43 del 2020; Ordinanza Lombardia n. 532/2020.

²⁷ Ordinanza n. 69/2020.

²⁸ Ordinanza n. 22/2020.

²⁹ Ordinanza n. 41/2020.

³⁰ Ordinanza n. 38/2020.

³¹ Secondo la regola del mezzo più mite.

tali da richiedere una revisione delle misure adottate/da adottare ed eventualmente anche della fase di gestione dell'epidemia». La politica della differenziazione – tardivamente inaugurata dal Governo – ha assunto, proprio nel momento della revoca del *lockdown*, una marcata connotazione centrifuga, nell'ottica della responsabilizzazione politico-giuridica dei singoli Presidenti regionali. In particolare, l'art. 1, comma 14 del d.l. 33/2020 fa gravare sulle Regioni l'onere di adottare «protocolli o linee guida idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio» per la ripresa delle attività economiche, produttive e sociali. Lo Stato centrale dunque si ritrae, imponendo il rispetto di principi sanitari generalissimi, ed evita di disegnare una cornice unitaria, entro la quale lasciare esprimere le autonomie territoriali, in ossequio al principio di differenziazione.

La virata del Governo sul tema dell'autonomia ha dato luogo ad uno scontro acceso con le Regioni, stemperato solo dall'accordo circa l'inserimento delle linee guida elaborate dalla Conferenza delle Regioni all'interno del DPCM del 17 maggio 2020. La polemica, tuttavia, non sembra essersi affatto esaurita, come dimostrano le scelte, adottate o solo annunciate da Presidenti di Regione, di posticipare le riaperture di talune attività economiche, nelle more della più accurata definizione dei protocolli di sicurezza da seguire.

La valorizzazione delle istanze differenziate non dovrebbe tradursi in motivo di inefficienza nella gestione complessiva dell'emergenza. Ciò pare, invece, essere avvenuto con riferimento ai sistemi *smart* di monitoraggio e tracciamento dei contagiati, come le app scaricabili su *smartphone*. La app "Immuni", commissionata dal Governo, non ha raggiunto la massa critica di *download* per assolvere efficacemente alla funzione per cui era stata sviluppata. Non si sa dire se il flop sia imputabile al calo della percezione generale del rischio sanitario. Più probabile che esso si debba al concorrere con l'app governativa di numerose omologhe applicazioni di conio regionale, che i cittadini hanno scaricato pregiudicando così la strategia nazionale di *contact tracing*.

La risposta governativa alla disobbedienza regionale: il caso dell'ordinanza n. 38/2020 del Presidente della Regione Calabria

I tentativi regionali di scostarsi dalle misure adottate a livello statale sono stati in più occasioni contrastati dal Governo in via giurisdizionale. Non è stata invece esplorata la via del ricorso al potere sostitutivo straordinario di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., che avrebbe consentito agli organi statali di sostituirsi a quelli regionali nell'adozione dei provvedimenti necessari a privare di efficacia il provvedimento "ribelle". In passato, proprio a tutela della salute, il Governo ha fatto ricorso a tale istituto in svariate ipotesi, attuando un sostanziale

commissariamento delle competenze regionali in materia sanitaria³². Nell'attuale contesto pandemico, l'unico caso di "annullamento straordinario"³³ disposto dall'Esecutivo nazionale ha riguardato l'ordinanza contingibile e urgente n. 105 del 2020 adottata dal Sindaco di Messina per regolare le modalità di attraversamento dello stretto di Sicilia. Alla soluzione politica autoritativa il Governo ha invece preferito la via della giurisdizionalizzazione dello scontro, mediante l'impugnazione dinanzi al Giudice amministrativo di diverse ordinanze regionali.

Il caso più eclatante riguarda l'impugnazione della citata ordinanza n. 38 del 2020 del Presidente della Regione Calabria, nella parte in cui essa permetteva agli spacci alimentari del territorio regionale di effettuare attività di ristorazione *in loco*, anticipando il programma di riaperture stabilito a livello nazionale.

Fra le censure sollevate dalla ricorrente Presidenza del Consiglio assume particolare rilievo, per i fini che ci occupano, la carenza di potere e incompetenza assoluta dell'Autorità regionale, in relazione alla violazione delle già ricordate norme (primarie) regolatrici del riparto di competenza in materia di gestione dell'emergenza Covid-19; nonché la dedotta violazione del principio di leale collaborazione, desumibile dall'assenza di qualunque interlocuzione con il Governo

L'itinerario argomentativo seguito dal TAR Calabria nell'accogliere la domanda³⁴ formulata dalla Presidenza del Consiglio offre un inquadramento sistematico dei poteri emergenziali messi in campo dal Governo.

Viene innanzitutto affermato che la competenza legislativa per la gestione di un'emergenza sanitaria di tale portata spetta esclusivamente allo Stato, versandosi innanzitutto in materia di profilassi internazionale. Ragioni di unitarietà dell'azione giustificherebbero, poi, l'avocazione in sussidiarietà da parte dello Stato delle competenze amministrative e legislative nelle materie della «tutela della salute» e della «protezione civile». Tanto basterebbe, secondo il Giudice adito, ad escludere l'illegittimità costituzionale del quadro normativo più sopra descritto, dalla cui violazione derivano i vizi del provvedimento impugnato. In coerenza con il percorso tracciato dal TAR Calabria, dovrebbe concludersi nel senso della legittimità della scelta legislativa³⁵ di centralizzare nel Comitato tecnico-scientifico istituito presso la Protezione civile le valutazioni tecniche sulla proporzionalità e adeguatezza delle misure adottate, anche a livello regionale.

³² Cfr. ex multis Corte Cost., sentenze nn. 78/2011, 130/2012, 79/2013, 227/2015, 266/2016, 190/2017.

³³ Procedimento regolato dall'art. 138 del TUEL, anche se per molti versi assimilabile alla sostituzione straordinaria ex art. 120, comma 2, Cost.

³⁴ Sentenza n. 841/2020.

³⁵ Art. 2, comma 1, d.l. 19/2020

6. Conclusioni

La straordinarietà dell'evento pandemico ha portato alla luce le vulnerabilità del sistema italiano di gestione dell'emergenza. Un sistema articolato e oltremodo complesso, e pertanto inidoneo a fornire risposte chiare, efficaci e tempestive. La mancanza di una linea d'azione unitaria, seppure risultante dall'apprezzamento delle variegate istanze territoriali, esalta i conflitti fra lo Stato e le autonomie, sempre latenti nella trama istituzionale italiana. E sebbene la dialettica fra i diversi livelli di governo rappresenti un elemento strutturale del regionalismo italiano, l'emergenza Covid-19 ha insegnato che in situazioni simili occorrerebbero mitezza e chiarezza comunicativa, ragionevolezza nell'adozione delle misure, nonché coordinamento fra le Autorità sanitarie. La difficoltà di corrispondere a questo schema comportamentale è imputabile anche all'assenza di una disciplina costituzionale specifica delle crisi sanitarie che definisca chiarezza di ruoli e di responsabilità di ciascun attore coinvolto.



Funzionalità del Parlamento e modalità di voto nell'emergenza*

GINO SCACCIA, ANDREA CARBONI**

Sommario

1. Premessa. – 2. Presenza fisica e partecipazione ai lavori parlamentari. – 3. Verso un'interpretazione estensiva del concetto di presenza? – 4. La funzionalità delle Camere al tempo dell'emergenza Covid-19.

Data della pubblicazione sul sito: 4 agosto 2020

Suggerimento di citazione

G. SCACCIA, A. CARBONI, Funzionalità del Parlamento e modalità di voto nell'emergenza, in Forum di Quaderni Costituzionali, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

^{*} Lo scritto è in corso di pubblicazione nel volume curato da F.S. MARINI, G. SCACCIA, *Emergenza Covid e ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2020. Si ringrazia l'editore per averne consentito la pubblicazione anche in questa sede.

^{**} Gino Scaccia è Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università degli Studi di Teramo. Indirizzo mail: gscaccia@unite.it.

Andrea Carboni è Consigliere parlamentare presso il Senato della Repubblica. Indirizzo mail: <u>andrea.carboni@senato.it</u>. Le opinioni espresse dal dott. Carboni sono del tutto personali e non impegnano l'Istituzione di appartenenza.

1. Premessa

Il dibattito attorno allo sviluppo di modalità telematiche di espressione della volontà popolare è da anni assai vivace. L'attuale disponibilità, anche per la classe politica, di strumenti che «cancellano quella dimensione spaziale e temporale che imponeva forme di intermediazione personale» e rendono possibile il sogno, da sempre coltivato dall'uomo, della presenza contemporanea in luoghi e momenti diversi, ha ampliato i termini del confronto, che, dapprima limitato al tema del voto elettronico "elettivo", coinvolge ora anche il voto "deliberativo".

L'attenzione manifestata in proposito dalla dottrina e dai mezzi di informazione è stata in taluni casi caratterizzata da un approccio denso di richiami alla modernità e alla semplificazione, e dalla tendenza a traslare il baricentro del sistema costituzionale dalla democrazia rappresentativa a quella diretta, che – nelle versioni più estreme di questo orizzonte di pensiero – si ipotizza possa sostituirsi integralmente alle forme tradizionali di mediazione politica.

Posizioni più moderate, che non erigono la disintermediazione a valore assoluto, sono incentrate sull'apertura all'utilizzo delle tecnologie informatiche, non già in funzione sostitutiva, quanto piuttosto integrativa e difensiva degli istituti democratici, tanto più ove vengano a determinarsi specifiche situazioni di emergenza.³

Finora questi dibattiti, pur stimolanti, risultavano essenzialmente confinati nell'ambito della riflessione accademica; ma l'emergenza determinata dalla pandemia ha costretto le istituzioni parlamentari a confrontarsi in concreto con i problemi procedurali connessi al voto "a distanza". Sono emersi così, nel confronto con la realtà, non lievi ostacoli di ordine regolamentare e pratico e si sono affinati gli strumenti procedurali per farvi fronte.

L'epidemia ha determinato forti ricadute sullo svolgimento dell'attività parlamentare. Fin dal primo manifestarsi dell'emergenza sanitaria, le Camere sono state poste dinanzi alla necessità di fronteggiare - al pari del resto della popolazione - due problemi principali: gli assembramenti determinati dalla contestuale presenza dei parlamentari (e delle relative strutture di supporto) nelle sedi istituzionali nonché gli spostamenti dei parlamentari provenienti da tutto il territorio nazionale, con particolare riguardo a quelli provenienti da zone oggetto

¹ V.E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quad. Osserv. Elett.*, 2001, n. 46, pp. 7 ss.

² S. RODOTÀ, *Iperdemocrazia. Come cambia la sovranità democratica con il web*, Roma-Bari, 2013, p. 8.

³ V. ad esempio F. CLEMENTI, Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione, in Federalismi.it, 6, 2020, pp. 221 ss.

di limitazioni alla libertà di circolazione o comunque ritenute potenzialmente a rischio.

Più in generale, verso la fine del mese di febbraio, la questione del funzionamento delle Camere è divenuta di sempre più pressante attualità, ⁴ a causa dell'assenza forzata dai lavori di un crescente numero di parlamentari. ⁵ Ciò ha determinato un progressivo rincorrersi di determinazioni, non sempre di carattere omogeneo, da parte dei due rami del Parlamento. Alla Camera dei Deputati, il 5 marzo, la Conferenza dei Capigruppo ha circoscritto i lavori delle Commissioni e degli altri organi parlamentari «esclusivamente all'esame degli atti indifferibili e urgenti», e appena cinque giorni dopo ha ulteriormente limitato l'attività «esclusivamente all'esame in sede referente del decreto-legge iscritto in calendario e alle questioni connesse all'emergenza Coronavirus per tutto il periodo della durata della stessa». ⁶

Quattro giorni dopo l'emanazione del d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, che limitava la circolazione e gli spostamenti nei comuni o nelle aree interessate dal contagio, la Giunta per il Regolamento del Senato ha approvato un parere interpretativo di natura transitoria, volto a rimuovere la perentorietà del termine di cui all'articolo 135-bis, comma 3, del Regolamento⁷ a causa dell'emergere di «circostanze eccezionali che non consentano ad uno o più componenti della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari di partecipare ai lavori» come, nel caso di specie, l'adozione di specifiche e circostanziate misure di limitazione alla circolazione personale a tutela della salute pubblica. La deroga alla perentorietà dei termini è stata ritenuta «giustificata e legittima [...] esclusivamente laddove sussista un nesso diretto con previsioni e principi costituzionali, quali desumibili, a titolo esemplificativo e non tassativo, dal combinato disposto degli articoli 16 e 32 della Costituzione».

In generale, il contesto determinato dall'emergenza epidemiologica ha determinato ulteriori ripercussioni sull'applicazione di alcuni istituti: la sostanziale delimitazione dell'attività parlamentare al solo esame di provvedimenti necessari e urgenti si è, ad esempio, accompagnata ad un ricorso di inedita ampiezza alla prassi

⁴ Cfr. ad esempio A. GUERRIERI, *La politica si ferma: ipotesi rinvio anche per il referendum*, Avvenire, 25 febbraio 2020, p. 11.

⁵ Cfr. Camera, Assemblea, 4 marzo 2020, pp. 8-9 e Giunta Reg., in pari data, nella quale si è discussa l'implementazione della digitalizzazione del procedimento legislativo e dell'attività.

⁶ Camera, Assemblea, 5 marzo 2020, p. 26; 11 marzo, pp. 1-2.

⁷ Senato, Giunta Reg., 27 febbraio 2020. La perentorietà del termine era stata affermata dalla Giunta poco più di un mese prima.

⁸ Senato, Giunta Reg., 17 gennaio 2020.

di far confluire in tutto o in parte il contenuto normativo di uno o più d.l. in vigore, non ancora convertiti in legge, in altro d.l. in corso di conversione.

2. Presenza fisica e partecipazione ai lavori parlamentari

L'impatto determinato dal Covid-19 sullo svolgimento dei lavori parlamentari ha immediatamente destato l'interesse della dottrina, lasciando emergere posizioni differenziate in ordine alla necessità di assicurare la presenza fisica dei parlamentari.

Giova premettere che il funzionamento del Parlamento italiano trova uno dei suoi principi fondanti nell'art. 64, terzo comma, Cost., il quale stabilisce che «le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale». Si tratta di una disposizione che in Assemblea Costituente taluni ritenevano dovesse trovare sede nei regolamenti parlamentari, ¹⁰ ma che ha opportunamente apprestato piena garanzia costituzionale a principi diretti a salvaguardare tanto le minoranze, quanto la maggioranza parlamentare. ¹¹ In effetti, da un lato, la previsione del numero legale ai fini della validità delle deliberazioni fornisce una specifica garanzia alle minoranze, esigendo la rappresentatività del collegio deliberante. Dall'altro, la richiesta che le deliberazioni siano adottate a maggioranza dei presenti – salvo che la Costituzione prescriva maggioranze speciali – costituzionalizza il principio maggioritario. ¹²

Occorre anzitutto perimetrare il significato del termine "presenza" nella norma costituzionale appena richiamata. Il concetto appare strettamente correlato a quello di "riunione" e sembra pertanto postulare la compresenza fisica dei parlamentari; coerentemente, del resto, con la disciplina costituzionale della libertà

⁹ Nell'ambito della risposta normativa all'emergenza derivante dalla pandemia di COVID-19 nel 2020, si è scelto in Senato di far confluire ben tre d.l. in corso di conversione nel d.l. 18/2020. In particolare, l'esame del d.l. 11/2020 non è neppure iniziato in Commissione, che non è stata infatti inclusa fra quelle autorizzate a riunirsi dalla Conferenza dei Capigruppo, a seguito dell'annuncio del Governo della volontà di far confluire il decreto in un altro provvedimento urgente.

¹⁰ V. su tutti gli interventi di Mortati in Ass. Cost., 10 ottobre 1947, pp. 1088 ss.

¹¹ Cfr. A. MANZELLA, *Art. 64*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1986, pp. 43-47; G. CARCATERRA, *La votazione*, in V. LONGI (a cura di), *Il regolamento della Camera dei Deputati: storia, istituti, procedure*, Roma, 1968, pp. 566-567.

¹² Sul punto sia consentito rinviare a A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Presenti o votanti? Il computo degli astenuti nel Parlamento italiano*, in *Federalismi.it – Focus Fonti*, 1, 2018, pp. 12-13.

di riunione (art. 17 Cost.), che si declina appunto come diritto a realizzare la compresenza, l'aggregazione in uno stesso luogo di una pluralità di persone. 13 Se ne trae conferma dallo stesso art. 64, che richiede – come detto – la presenza dei parlamentari, dopo aver fatto riferimento al Parlamento «a Camere riunite». Il legame fra riunione e presenza fisica si rintraccia in ulteriori disposizioni costituzionali e regolamentari. L'articolo 61 Cost. fa decorrere l'inizio di una nuova legislatura dalla prima riunione delle Camere, che assume peraltro un'ulteriore rilevanza, in base al successivo art. 85, con riguardo all'elezione del Capo dello Stato; l'art. 62, terzo comma, Cost., esprime un nesso di consequenzialità tra convocazione e riunione, nel duplice senso che una riunione senza previa convocazione è illegittima e che la convocazione postula una successiva riunione, della quale è presupposto giuridicamente necessario. Ciò si evince anche dall'art. 77, secondo comma, Cost., ove, in materia di decreti-legge, si prescrive che il Governo, il giorno stesso dell'emanazione, deve «presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni». Anche il Parlamento in seduta comune, in base sia all'articolo 55, sia all'art. 63 della Costituzione, «si riunisce», ed è per questo definito dal successivo art. 64 come Parlamento «a Camere riunite».

Il legame, sopra evidenziato, fra presenza fisica e riunione delle assemblee parlamentari si rinviene pure nei Regolamenti parlamentari. Già il dovere di partecipare alle sedute (art. 1, comma 2, R.S.; art. 48-bis R.C.), va letto in stretta correlazione con altre disposizioni che prevedono esplicitamente o implicitamente la presenza fisica quale condizione per la partecipazione e lo svolgimento di determinate funzioni. Si pensi, ad esempio, agli art. 2 e 3 R.S. e R.C. che fanno esplicito riferimento ai parlamentari presenti alla seduta; all'art. 6, comma 2, R.S. e R.C., ove la presenza di cinque senatori o sette deputati è posta come condizione di validità per le operazioni di scrutinio finalizzate all'elezione dell'Ufficio di Presidenza; all'art. 107 R.S., in materia di «Maggioranza nelle deliberazioni, numero legale ed accertamento del numero dei presenti», che va letto in connessione sistematica con il successivo art. 114, il quale prevede in caso di controprova la previa chiusura delle porte di accesso all'Aula. Disposizione che non avrebbe senso alcuno se fosse possibile partecipare alla seduta – e soprattutto alle votazioni – da uno spazio esterno.

Non è casuale, del resto, che le Aule legislative risultino dotate di uno statuto differente all'interno degli spazi delle Camere: gli articoli 69 R.S. e 62 R.C.

¹³ V. in particolare A. PACE, *Art. 17*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1977, p. 149. V. anche S. PRISCO, *Riunione (libertà di)*, in *Enc. giur.*, XXVII, Roma, 1994, p. 4, per il quale «il fenomeno oggetto della tutela costituzionale è *il fatto* del consapevole ritrovarsi in fisica prossimità di più persone in un dato luogo», nonché R. BORRELLO, *Riunione (diritto di)*, in *Enc. Dir.*, vol. 40, Roma, 1989, p. 1408.

disciplinano in maniera diversa l'ingresso della forza pubblica, compresa la polizia giudiziaria, a seconda che questa debba accedere in generale alle sedi del Senato o della Camera, o più in particolare nell'Aula dell'Assemblea o delle Commissioni: nel primo caso, infatti, è richiesto un «ordine del Presidente», mentre nel secondo vi è il requisito ulteriore che la seduta sia stata tolta o comunque sospesa. Gli articoli 68 R.S. e 61 R.C., concernenti l'ipotesi del tumulto in Aula, costituiscono un evidente corollario del principio di cui all'art. 8 di entrambi i regolamenti del rappresentano un ulteriore elemento a fondamento dell'imprescindibilità della presenza fisica dei senatori nell'Aula legislativa, senza la quale la disposizione sarebbe inapplicabile.

Ancora, gli articoli 70 R.S. e 64 R.C. stabiliscono che «nessuna persona estranea» può introdursi od essere ammessa nell'Aula durante le sedute, confermando da un lato l'esclusività del diritto dei parlamentari ad accedervi, ma al contempo l'infungibilità di tale sede. Infine, con formula tanto laconica quanto intuitiva, gli articoli 85 R.S. e 36, comma 4, R.C., stabiliscono che gli oratori parlano all'Assemblea dal proprio seggio (o banco) e in piedi.

Anche la distinzione da lungo tempo invalsa in entrambi i rami del Parlamento tra "riunione pubblica" e "seduta formale", oggetto di specifiche pronunce delle Giunte per il Regolamento, ¹⁵ non fa che confermare un'impostazione concettuale sempre e comunque, almeno sino ad oggi, basata sulla fisicità della presenza ai lavori.

3. Verso un'interpretazione estensiva del concetto di presenza?

L'opportunità – mai come oggi avvertita – di ricorrere a forme telematiche di partecipazione a distanza ha acceso il dibattito tra quanti ritengono che esse sarebbero praticabili attraverso interpretazioni estensive delle previsioni costituzionali e regolamentari e quanti invece considerano ineludibile a tal fine una puntuale modifica regolamentare. ¹⁶

Fra i primi, vi è chi fa osservare che l'interpretazione e l'attuazione dell'art. 64, terzo comma, Cost., secondo un indirizzo pacifico tanto nella prassi che nella giurisprudenza costituzionale, restano affidati in esclusiva alle Camere, soffermandosi in particolare su alcuni aspetti che consentono di ampliare la portata, apparentemente rigida, del termine "presenti" ¹⁷. Si osserva, in particolare,

¹⁴ In base in base ai quali il Presidente fa osservare il Regolamento, mantiene l'ordine e dirige la discussione.

¹⁵ Camera, Giunta Reg., 10 settembre 1998; Senato, Giunta Reg., 22 settembre 1998.

¹⁶ V. sul punto il dossier *Risorse giuridiche sull'emergenza Covid-19*, Camera dei deputati, Servizio della biblioteca, n. 2, aprile 2020.

¹⁷ R. FERRARI ZUMBINI, Il binocolo della Storia e il virus. Riflessioni su ipotesi di costituzionalismo a geometria variabile, in Quaderni Costituzionali, 2, 2020, p. 120.

che la disposizione costituzionale fa espresso riferimento alle deliberazioni, ponendo con ciò particolare enfasi sul momento del voto. Inoltre, viene richiamato il legame intercorrente tra numero legale e deliberazione, che postulerebbe la possibilità di disciplinare in concreto le modalità e gli effetti del computo delle presenze; si rimarca, infine, l'esistenza di un quorum strutturale ridotto per le Commissioni, che determina per esse un sostanziale affievolimento del requisito della presenza.¹⁸

In effetti, anche la Corte costituzionale, nella sentenza n. 78 del 1984¹⁹, ha statuito, proprio con particolare riguardo al concetto di presenti, che il terzo comma dell'art. 64 Cost. va letto in stretta correlazione con il primo comma, ed in particolare con il principio di autonomia che ad esso si ricollega. La Costituzione, secondo il giudice delle leggi, lascia «un margine piuttosto ampio all'interpretazione ed attuazione del pensiero del Costituente in materia e [...] l'interpretazione ed attuazione in parola sono di esclusiva spettanza di ciascuna Camera». Si apre qui uno spazio per possibili plurime interpretazioni ed attuazioni «dell'art. 64, terzo comma, Cost., che hanno piena spiegazione appunto nella reciproca autonomia normativa».

Dalla premessa dell'ampia autonomia delle Camere nell'interpretazione delle norme regolamentari muove chi, nell'intento di consentire con estrema ampiezza forme di dibattito parlamentare a distanza, sostiene che il requisito della presenza di cui all'art. 64 Cost. possa intendersi in senso ampio, come presenza digitale, e quindi come connessione informatica.²⁰ A sostegno di questa tesi si richiama l'art. 48-bis, comma 2, R.C., che demanda all'Ufficio di Presidenza il compito di determinare le forme e i criteri per la verifica della presenza dei deputati alle sedute dell'Assemblea, delle Giunte e delle Commissioni. ²¹ Si prospetta, in sostanza, una soluzione di carattere amministrativo per espandere il dettato regolamentare, con una conseguente demarcazione – non priva di insidie applicative – tra competenze delle Giunte per il Regolamento e degli Uffici di Presidenza.

¹⁸ N. LUPO, Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una "re-ingegnerizzazione" dei procedimenti parlamentari, in Osserv. Cost. AIC, n. 3, 31 marzo 2020, pp. 3 ss.

¹⁹ Con un indirizzo implicitamente ribadito anche nella successiva sent. n. 379 del 1996.

²⁰ S. CECCANTI, Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate, in Biolaw Journal, 22 marzo 2020, il quale osserva che, diversamente, «ci irrigidiamo sugli strumenti per difendere i principi, ma facendo così poi neghiamo forza ai principi perché rischiamo di finire nell'impotenza». In senso conforme M. AINIS, Meglio distante che latitante, in La Repubblica, 19 marzo 2020 p. 34. V. anche S. CURRERI, L'attività parlamentare ai tempi del Covid-19: fiat iustitia et pereat mundus?, in LaCostituzione.info, 11 marzo 2020. ID. Voto a distanza in Parlamento: i precedenti non lo impediscono affatto, in LaCostituzione.info, 16 marzo 2020.

²¹ C. FUSARO, Le Camere nell'emergenza della pandemia, cit.

Del resto, anche con riguardo al profilo oggettivo del "riunirsi", a cui numerose disposizioni costituzionali fanno riferimento, da tempo la dottrina ha preso coscienza dei profondi mutamenti determinati dalle innovazioni tecnologiche, «in un'epoca che conosce ormai la possibilità di teleconferenze e comunque di relazioni umane che non presuppongono la fisica prossimità dei soggetti interessati».²²

A letture estensive dei regolamenti si oppone chi dubita della possibilità di giungere al voto a distanza senza un'apposita modifica regolamentare. A destare perplessità sono soprattutto le votazioni cd. di diritto; si prospetta in tal caso il rischio di conflitti di attribuzione da parte di singoli parlamentari, la cui legittimazione processuale è stata ormai riconosciuta dalla Corte costituzionale (ordinanza n. 17 del 2019)²³. A tale riguardo, il problema dell'appello nominale per i voti di fiducia, previsto espressamente dall'art. 94 Cost., non sembra facilmente risolvibile. In questo caso «non si vede (...) come evitare la presenza fisica, seppur scaglionata, dei parlamentari».²⁴

Non manca neppure chi considera necessario intervenire sui regolamenti parlamentari per tenere conto di casi particolari o comunque eccezionali nella definizione in concreto del concetto di presenza nello svolgimento dei lavori, e prende l'avvio da presunzioni di presenza già esistenti nella normativa vigente²⁵. Si pensi, ad esempio, all'art. 46, comma 2, R.C., a tenore del quale «i deputati che sono impegnati per incarico avuto dalla Camera, fuori dalla sua sede, o, se membri del Governo, per ragioni del loro ufficio sono computati come presenti per fissare il numero legale». ²⁶In Senato, invece, il requisito della presenza fisica conosce quale unica eccezione – per evidenti ragioni di carattere antiostruzionistico – la presunzione di presenza in Aula dei richiedenti la verifica del numero legale, anche

²² S. PRISCO, Riunione (libertà di), cit., p. 1.

²³ La Corte ha precisato che «lo status costituzionale del parlamentare comprende un complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente».

²⁴ A. MALASCHINI, *Procedure parlamentari e legislazione d'emergenza*, Luiss School of Government, n. 57, marzo 2020, p. 8. V. anche V. LIPPOLIS, *Parlamento a distanza? Meglio di no*, in *Il dubbio*, 1° aprile 2020, il quale rileva che «la partecipazione telematica verrebbe ridotta solo al voto».

²⁵ R. DICKMANN, Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza, in Federalismi.it, 1, 2020, pp. 7 ss.

²⁶ A tale riguardo, merita di essere richiamato il parere della Giunta Reg. della Camera, che ha ritenuto applicabile alle deputate la disciplina in materia di astensione obbligatoria per maternità, equiparandole, «ai fini del computo nel numero legale, ai deputati in missione ai sensi del comma 2 dell'art. 46 del Regolamento». Cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013, pp. 360-361.

qualora essi siano nel frattempo usciti (Art. 108, comma 3). Le due differenti impostazioni dimostrano che il concetto di presenza può essere declinato dai regolamenti parlamentari con un sostanziale margine di flessibilità.²⁷

Adattamenti regolamentari sono peraltro possibili anche mediante pareri interpretativi delle Giunte o comunque ricorrendo al principio *nemine contradicente*. A questo ambito sono ascrivibili ad esempio gli accordi fra i Gruppi sulla limitazione della presenza dei parlamentari; si tratta di interpretazioni "convenzionali" tra le quali possono ricomprendersi anche talune prassi semplificatorie adottate in questa situazione di emergenza, come il ricorso in Commissione, anche in Senato, alla prassi (prevista dal solo Regolamento della Camera) degli emendamenti "segnalati" o la limitazione delle discussioni a un intervento per Gruppo, come avvenuto in occasione dei voti di fiducia. 30

A quali problemi pratici si espongono le procedure di adattamento estensivo del concetto di presenza? Tanto la previsione di una disciplina speciale di carattere transitorio, quanto un'interpretazione più flessibile, autorizzata da un'intesa tra le parti politiche, pongono in ogni caso alcune questioni (qui evidenziabili solo in estrema sintesi) dalle quali si evince come il carattere emergenziale dell'opzione volta a dematerializzare la partecipazione dei parlamentari ai lavori delle Camere di appartenenza possa ritenersi accettabile solo quale soluzione eccezionale, da adottarsi in condizioni di emergenza. Vi sono, ad esempio, attività quali l'accertamento a cura dei Segretari della regolarità e dei risultati delle votazioni, e la conseguente proclamazione da parte della Presidenza, il cui esercizio risulta molto difficile se si prescinde dalla contestuale presenza fisica dei controllori e dei controllati.³¹ Anche uno dei presidi più classici a tutela delle opposizioni, quale il diritto di richiedere la verifica del numero legale, pone densi problemi applicativi a causa dell'evidente sfumatura del concetto di presenza, sostituito da quello non

²⁷ V. P. NUVOLI, *Il numero legale degli organi parlamentari: norme e prassi*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi procedure apparati*, n. 11, Camera dei deputati, Roma, 2001, II, p. 621 ss.

²⁸ Su cui v. M. MAGRINI, *Le violazioni dei regolamenti parlamentari*, in AA.VV. *Contributi al dibattito parlamentare*, Senato della Repubblica, Servizio Studi n. 38, 2004, pp. 78 ss.

²⁹ Oltre alla citata determinazione della Conf. dei Capigruppo Camera, va rilevato che anche al Senato, in occasione del primo voto sullo scostamento dagli obiettivi programmatici di bilancio, pur optandosi per la diversa soluzione dello scaglionamento dei votanti, si stabilì in ogni caso la presenza contemporanea in Aula di non più di sei senatori per Gruppo.

³⁰ Si colloca in quest'ambito anche il citato parere della Giunta Reg. Senato del 27 febbraio 2020, che ha confermato la necessità di assicurare la presenza fisica dei componenti degli organi parlamentari.

³¹ A. MALASCHINI, *Procedure parlamentari e legislazione d'emergenza*, cit., p. 8.

coincidente di partecipazione, a meno di considerare equivalente, a tal fine, il concetto di connessione informatica, come pure in dottrina è stato proposto. Una soluzione di questo genere inciderebbe necessariamente anche sull'esercizio dei poteri presidenziali in ordine alla direzione della discussione, ed in particolare sulla concessione della facoltà di parlare o sull'esercizio dei poteri disciplinari concernenti la partecipazione alle sedute.

Con particolare riguardo all'attività delle Commissioni permanenti, è stata inizialmente rilevata l'opportunità di «proteggere adeguatamente il Parlamento» attraverso la costituzione, in ciascuna Camera, di una Commissione speciale alla quale deferire in sede redigente l'esame dei d.l., riservando alle Assemblee il voto finale.³² Si è invece preferito mantenere l'impianto delle assegnazioni alle Commissioni permanenti, consentendo tuttavia il ricorso a collegamenti telematici per lo svolgimento di procedure informative.³³

4. La funzionalità delle Camere al tempo dell'emergenza Covid-19

L'esigenza di assicurare la continuità nel funzionamento dell'istituzione parlamentare ha sollecitato parte della dottrina a chiedere una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento, anche consentendo in Commissione l'attività legislativa in videoconferenza, nonché «il voto a distanza per l'Aula anche con possibilità di delega, con modalità tali da evitare la concentrazione eccessiva di potere», esclusa in ogni caso la possibilità di conferire deleghe cumulative ai Capigruppo. ³⁴

Nel quadro della flessibilità dei rispettivi regolamenti, i due rami del Parlamento hanno adottato soluzioni differenti per assicurare la partecipazione ai lavori. L'11 marzo 2020, in occasione della discussione della relazione sullo scostamento dall'obiettivo programmatico di bilancio,³⁵ alla Camera, i Gruppi hanno concordato³⁶ di ridurre il numero dei presenti, garantendo la

³² F. CLEMENTI, *Parlamento difeso con il voto a distanza*, in *Il Sole 24 ore*, 16 marzo 2020, p. 4. Il voto in Aula degli articoli, cui l'autore fa riferimento, va inteso per un d.l. nel solo caso in cui il ddl di conversione sia costituito da più di un articolo.

³³ Cfr. le audizioni del Ministro dell'economia (24 marzo) e del Ministro per gli affari esteri (16 aprile) presso gli Uffici di presidenza congiunti delle Commissioni Bilancio e affari esteri. Cfr. Giunta Reg. Camera 31 marzo e 7 maggio 2020. Conforme la procedura adottata in Senato.

³⁴ S. CECCANTI, Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate, in Biolaw Journal, 22 marzo 2020.

³⁵ Per la quale, ai sensi dell'art. 81, secondo comma, Cost., è prevista l'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna camera.

³⁶ C. FUSARO, *Le Camere nell'emergenza della pandemia*, in *Progresso, Europa, Riforme*, Quaderno n. 5, 18 marzo 2020, lo definisce un «provvisorio *gentlemen agreement*».

proporzionalità fra le forze politiche e il raggiungimento della maggioranza assoluta dei componenti;³⁷ al Senato si è stabilito di suddividere la votazione per scaglioni di cinquanta senatori.³⁸

Con riguardo ai lavori delle Commissioni, in Senato la Capigruppo dell'11 marzo ha stabilito la priorità del d.l. sull'emergenza del coronavirus, ³⁹mentre alla Camera si è deciso, il 24 marzo, che l'attività delle Commissioni e degli altri organi parlamentari sarebbe stata dedicata all'esame degli atti indifferibili e urgenti, ed in particolare dei progetti di legge iscritti nel calendario o assegnati in sede legislativa ⁴⁰. Il giorno successivo, al Senato, la Conferenza dei Capigruppo ha stabilito che nello svolgimento dei lavori dell'Assemblea i senatori possano partecipare alla seduta anche dalle tribune al fine di garantire il rispetto della distanza di sicurezza. ⁴¹

È interessante notare come, mentre alla Camera è stata privilegiata la scelta di determinate modalità emergenziali di partecipazione alle sedute e alle deliberazioni sempre attraverso decisioni assunte in sede di Giunta per il Regolamento - proprio in considerazione della stretta correlazione con l'ambito di applicazione di disposizioni costituzionali e regolamentari - al Senato le determinazioni in ordine alle modalità di svolgimento dei lavori sono state per un lungo periodo sostanzialmente accentrate nella sede "politica" della Conferenza dei Capigruppo. Infatti, la Giunta Reg. Camera del 31 marzo 2020 ha consentito in via sperimentale, fino al termine della fase emergenziale, lo svolgimento con collegamento in videoconferenza delle attività delle Commissioni permanenti svolte in sede informale (cioè senza resoconto), quali audizioni e riunioni degli Uffici di Presidenza, anche in sede di programmazione dei lavori. Tali riunioni, alle quali i deputati possono attivamente partecipare anche con interventi da remoto, prevedono comunque la presenza in sede del Presidente della Commissione o di un Vicepresidente e del funzionario competente. Per quanto riguarda le sedi

³⁷ Così il comunicato del Presidente Fico, secondo il quale si tratta «di una modalità straordinaria dovuta all'emergenza attuale e che speriamo di dover adottare per il minore tempo possibile». Tale soluzione è stata aspramente criticata da M. VILLONE, *Camere a eletti contingentati, è incostituzionale*, in *Il manifesto*, 11 marzo 2020, p. 14.

³⁸ Senato, Assemblea, 10 marzo 2020, p. 6.

³⁹ Cfr. Assemblea, 11 marzo 2020, p. 20. «Con l'assenso del Governo è stato altresì stabilito di prorogare al 16 aprile il termine per l'espressione dei pareri sugli atti del Governo aventi scadenza il 2 maggio e, di conseguenza, quelli con scadenze successive».

⁴⁰ Cfr. Assemblea, sed. 25 marzo 2020, pp. 63-64.

⁴¹ Cfr. Senato, Assemblea, 26 marzo 2020, p. 44. Nello stesso periodo il d.l. 19/2020, all' art. 2, comma 5 prevedeva che i provvedimenti adottati dal Governo in attuazione del decreto fossero comunicati alle Camere e che il Presidente del Consiglio o un Ministro delegato riferisse ogni quindici giorni alle Camere sulle misure adottate.

formali è stata invece ribadita la necessità della partecipazione diretta dei deputati ai lavori delle Commissioni.

Al Senato invece, il 9 aprile la Conferenza dei Capigruppo, recuperando un'antica prassi, ha stabilito in occasione del voto di fiducia sul d.l. 18/2020 che ciascun senatore avrebbe votato dal proprio posto, con entrata nell'emiciclo scaglionata per gruppi di 50 senatori. A partire dal 15 aprile si è adottata anche alla Camera la procedura per la votazione basata su scaglioni organizzati per fasce orarie. Il 21 aprile, in occasione di una votazione di controprova, è stato utilizzato per la prima volta in Senato un sistema di voto integrato tra postazioni fisse negli scranni tradizionali dell'emiciclo e postazioni nelle tribune, queste ultime attivate attraverso collegamento remoto mediante appositi *tablet* messi a disposizione dei senatori «per dare la possibilità a tutti di votare mantenendo, però, le distanze di sicurezza sanitaria». La contrata dei voto integrato tra postazione dei senatori «per dare la possibilità a tutti di votare mantenendo, però, le distanze di sicurezza sanitaria».

Nella riunione del 7 maggio la Giunta Reg. Camera, nel dare conto che anche in tale ramo del Parlamento era stata adottata la decisione di predisporre apposite postazioni nelle tribune, consentendo così di assicurare un numero di seggi superiore alla media dei partecipanti alle votazioni elettroniche, ha quindi convenuto sull'opportunità di allestire ulteriori postazioni nel Salone del Transatlantico, al fine di mantenere una continuità anche fisica tra i diversi spazi, sfruttando al massimo grado le funzioni che il Regolamento affida ai deputati segretari al fine di coadiuvare la Presidenza.

In tale sede, nel rinviare ai successivi lavori della Giunta la definizione di alcuni aspetti puntuali, essenzialmente relativi ai lavori delle Commissioni, il Presidente Fico ha sottolineato la necessità di valutare le possibili innovazioni nello svolgimento dei lavori in termini compatibili con le norme ed i principi della Costituzione, «senza perdere di vista il significato complessivo del ruolo del Parlamento e delle modalità in cui esso svolge le sue funzioni – che non sono in alcun modo assimilabili allo svolgimento di attività lavorative per le quali nella attuale fase emergenziale è stato incentivato il ricorso a forme di lavoro agile – e nella consapevolezza del significato che assume, sulla base del disposto

⁴² La prassi secondo la quale nella votazione nominale con appello ciascun senatore esprime il proprio voto passando innanzi al banco della Presidenza è stata adottata a partire dalla seduta del 24 luglio 1992 (con successivo assenso della Giunta per il Regolamento del 30 luglio), ma aveva conosciuto sporadiche eccezioni, ove le ragioni lo giustificassero. Cfr. anche sed. 24 maggio 1996, 6 dicembre 2007 e 5 novembre 2014. Il recupero dell'antica prassi è stato ancor più radicale a partire dalla seduta del 28 maggio, in quanto ciascun senatore ha espresso il proprio voto dal posto assegnato (nell'emiciclo o nelle tribune) senza scaglionamenti.

⁴³ Cfr. Assemblea, 22 aprile 2020, p. 119.

⁴⁴ Assemblea, 21 aprile 2020, p. 11.

costituzionale, la riunione delle Camere con la presenza fisica dei propri componenti, evidentemente simbolico del riunirsi in Assemblea della comunità nazionale che essi rappresentano».⁴⁵

La Giunta Reg. Senato ha successivamente optato per un orientamento più restrittivo, consentendo in via provvisoria la partecipazione dei senatori a distanza per le sole audizioni svolte in Ufficio di Presidenza, rinviando le ulteriori eventuali determinazioni su altri aspetti (programmazione dei lavori in Ufficio di Presidenza, audizioni presso le Commissioni bicamerali e - soprattutto - di inchiesta⁴⁶) allo svolgimento di ulteriori approfondimenti.⁴⁷

Emerge, conclusivamente, un approccio volto a consentire un'applicazione flessibile di istituti tradizionalmente basati sul presupposto della presenza fisica; tale flessibilità appare in ogni caso una *extrema ratio*,⁴⁸ necessariamente condizionata al perdurare della situazione di emergenza.

L'impostazione adottata presso altri parlamenti, a cominciare dal voto a distanza del Parlamento europeo del 26 marzo 2020, sembra invece più orientata ad una significativa riduzione della presenza fisica dei parlamentari. Presso la House of Commons è stato dapprima consentito lo svolgimento in via telematica di una serie di attività parlamentari⁴⁹ per favorire al massimo il *social distancing*, fino alle misure adottate (non senza polemiche e perplessità da parte di alcuni parlamentari) il 21 aprile, in base alle quali non potranno essere presenti in Aula più di 50 "MP", con ulteriori 120 in videoconferenza, in base ad uno schema di turnazione. Con questa decisione è stato delineato un percorso a tappe progressive

⁴⁵ Camera, Giunta Reg. 7 maggio 2020, p. 5.

⁴⁶ In Giunta Reg. Camera 7 maggio 2020, il Presidente Fico ha dato conto di aver chiarito alla Presidenza della Commissione di inchiesta sul sistema bancario e finanziario, che le modalità di partecipazione da remoto sopra richiamate sono da ritenersi estese anche alle riunioni degli Uffici di Presidenza degli organismi bicamerali ai quali risultino applicabili le norme del Reg. Camera. Con specifico riferimento alle Commissioni d'inchiesta, la Presidenza della Commissione deve procedere ad una attenta e prudente valutazione, caso per caso, della compatibilità della modalità di riunione in videoconferenza con le concrete attività e decisioni che si intendono svolgere, al fine di evitare ogni possibile pregiudizio al corretto andamento dei lavori dell'organo.

⁴⁷ Cfr. Assemblea, 9 giugno 2020, p. 97. Giunta Reg. Senato, 9 giugno 2020.

⁴⁸ Va anzi rilevato, quale manifestazione di una attenuazione delle esigenze di cautela connesse all'emergenza sanitaria, il fatto che in entrambe le Camere, il 14 luglio 2020, si sia regolarmente proceduto all'effettuazione di votazioni a scrutinio segreto mediante schede per l'elezione di due componenti del Collegio del Garante per la protezione dei dati personali e di due componenti dell'Autorità per le garanzie nelle Comunicazioni.

⁴⁹ Cfr. la Lettera del presidente Hoyle ai membri della House of Commons del 27 marzo 2020.

suscettibile di estendersi a tutti i lavori, compresi quelli legislativi.⁵⁰ In Germania sono state adottate innovazioni in materia di numero legale;⁵¹ in Francia è stato affidato ai Capigruppo un voto ponderato;⁵² in Spagna sono state autorizzate votazioni in via telematica. Merita infine una menzione la soluzione adottata dal Parlamento argentino, che ha consentito la partecipazione e votazione a distanza ed il relativo controllo presidenziale sullo svolgimento dei lavori - attraverso una piattaforma informatica corredata di una serie di monitor dispiegati nell'arco dell'intero emiciclo.⁵³

⁵⁰ https://www.parliament.uk/business/news/2020/april1/hybrid-house-of-commons/.

⁵¹ Il Bundestag ha inserito nel proprio regolamento l'articolo provvisorio 126a, in base al quale sussiste il numero legale con la presenza di un quarto dei membri, in deroga all'articolo 45, primo comma, che ne prevede la metà.

⁵² «Les représentants des groupes seront porteurs des voix des membres de leur groupe pour les votes dans l'hémicycle; cette règle vaudra aussi pour les votes en commission». http://www2.assemblee-nationale.fr/15/la-conference-des-presidents/releve-de-conclusions/reunion-du-mercredi-18-mars-2020.

⁵³ V. anche A. MALASCHINI, Sulle concrete misure adottate dal Parlamento in occasione dell'emergenza Covid-19, in Quaderni Costituzionali, 2, 2020, pp. 282 ss. Cfr. Coronavirus en la Argentina: Diputados instaló un enorme videowall para su primera sesión virtual, in La Nacion, 4 maggio 2020, nonché L'aula virtuale della Camera in Argentina, in Corriere della sera, 15 maggio 2020, p. 8.



Il *giudizio comparativo tra atti* colpisce anche la fonte primaria statale: ancora su riserva di amministrazione e leggi-provvedimento (nota a C. cost. n. 116 del 2020)*

FABIO FERRARI**

Nota a Corte Costituzionale, sentenza n. 116 del 23 giugno 2020 Disponibile all'indirizzo: http://www.giurcost.org/decisioni/2020/0116s-20.html

Data della pubblicazione sul sito: 4 agosto 2020

Suggerimento di citazione

F. FERRARI, Il giudizio comparativo tra atti colpisce anche la fonte primaria statale: ancora su riserva di amministrazione e leggi-provvedimento (nota a C. cost. n. 116 del 2020), in Forum di Quaderni Costituzionali, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

-

^{*} Contributo in corso di pubblicazione in le Regioni.

^{**} Assegnista di ricerca in Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università degli Studi di Verona. Indirizzo mail: fabio.ferrari@univr.it.

136 F. FERRARI

1. L'esercizio di un sindacato para-giurisdizionale sulle leggi–provvedimento rappresenta un tratto importante della giurisprudenza della Corte costituzionale, ma discusso¹. Le perplessità della dottrina² si sono concentrate sulla precaria compatibilità di una tale opzione con i canoni della pregiudizialità della q.l.c.³, e forse ancor più sulla reale efficacia del controllo: la Corte, strutturalmente priva di molti degli strumenti giurisdizionali azionabili dal giudice comune e amministrativo⁴, ha talvolta dato la sensazione di limitarsi ad affermare un rigoroso scrutinio sulle leggi-provvedimento, senza però concretamente esercitarlo⁵. Ciò ha

Nello specifico dell'ammissibilità di leggi-provvedimento regionali cfr. C. cost. n. 143 del 1989 e le relative osservazioni di A. FRANCO, *Leggi provvedimento, principi generali dell'ordinamento, principio del giusto procedimento*, in *Giur. cost.*, 6, 1989, in particolare pp. 1046 ss.

Il tema fu peraltro avvertito fin da principio anche in altri contesti costituzionali: E. FORSTHOFF, *Le leggi-provvedimento*, in ID., *Stato di diritto in trasformazione* (*Rechtsstaat im Wandel*, 1964), trad. it. di L. Riegert e C. Amirante, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 116 ss.

- ² Si tratta qui di dubbi strettamente processuali: com'è noto, importanti perplessità hanno accompagnato anzitutto la legittimità della stessa fonte primaria a contenuto particolare e concreto: una ricostruzione sul punto è offerta, tra gli altri, da G. ARCONZO, *Contributo allo studio sulla funzione legislativa provvedimentale*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 158 ss.
- ³ Lo rilevava già, per esempio, C. MORTATI, *Le leggi*, cit., in particolare pp. 159-164. Quanto alla storica giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di legittimità dei decreti legislativi di esproprio (contenuti nella riforma agraria del 1950) quale primo esempio di possibile coincidenza tra i *petita*, si veda S. STAIANO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *Riv. AIC*, 2, 2014, p. 3. Sul punto, altresì, le obiezioni dell'Avvocatura di Stato in punto di ammissibilità della q.l.c. esposte in C. cost. n. 59 del 1957.
- ⁴ Si pensi, per esempio, all'impossibilità sia di impugnare le sentenze del giudice delle leggi, sia di disporre per il cittadino della domanda nel processo costituzionale. Per un'analisi più approfondita R. MANFRELLOTTI, *Qualche ombra sull'effettività della tutela giurisdizionale avverso le leggi provvedimento*, in *Giur. cost.*, 5, 2019, pp. 3740 ss. Tra i rari casi di interventi legislativi finalizzati ad aggiornare i poteri della Corte costituzionale cfr. l'art. 9, comma 4, della l. n. 131 del 2004 in tema di sospensione degli atti normativi impugnati nel giudizio in via principale.
- ⁵ Sottolineano questo aspetto, tra gli altri, A. CERRI, Scrutinio più o meno rigoroso con riguardo a leggi provvedimento di sanatoria ed alla garanzia dei principi di eguaglianza,

¹ Si vedano le note riflessioni di V. CRISAFULLI, Dichiarazione di manifesta infondatezza e limiti al giudizio della Corte. Interrogativi in tema di leggi singolari di espropriazione, in Giur. cost., 3, 1966, p. 1145 e, con tesi ben più possibilista, C. MORTATI, Le leggi provvedimento, Milano, Giuffrè, 1968, pp. 155 ss. Ancora, L. PALADIN, Le legge come norme e come provvedimento, in Giur. cost., 1, 1969, in particolare pp. 875 ss. ed E. CHELI, Potere regolamentare e struttura costituzionale, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 316 ss.

di molto ampliato la discrezionalità del legislatore statale, il quale è nel tempo sempre più ricorso ad un cospicuo uso di queste particolari fonti⁶, con le note conseguenze sulla tutela giurisdizionale degli interessi delle situazioni soggettive coinvolte⁷. I dubbi sull'operato della Corte sono poi aumentati registrando il diverso atteggiamento nei confronti del legislatore regionale, a cui con molta più severità sono state annullate leggi dal contenuto particolare e concreto⁸: questo, a seguito delle modifiche al titolo V della Costituzione introdotte nel 2001⁹, è soprattutto avvenuto nei casi di legge statale che, in materia di competenza esclusiva o concorrente, consente alla Regione di regolare parte della disciplina, imponendo però a tal fin l'atto amministrativo¹⁰; la scelta dell'ente territoriale di adottare al contrario una legge-provvedimento ha provocato numerose censure della Corte¹¹.

imparzialità e buon andamento, in Giur. cost., 2, 1999, pp. 1136 ss. e C. PINELLI, Cronaca di uno scrutinio stretto annunciato, in Giur. cost., 5, 2019, pp. 3739-3740.

⁶ La mancanza di generalità e astrattezza è variamente declinabile: cfr. G. ARCONZO, *Contributo*, cit., pp. 59 ss.; ancora, G.U. RESCIGNO, *Leggi-provvedimento*, cit., *passim.* e nello specifico della leggi-provvedimento regionali, P. VIPIANA, *Legge-provvedimento regionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., UTET, Torino, 2010, l'intero par. 3.

⁷ Sul punto, per esempio, le osservazioni di N. ZANON, La legge di sanatoria non è onnipotente: un'ammissione importante in nome del «giusto procedimento» e degli artt. 24 e 113 Cost., in Giur. cost., 3, 1998, pp. 1659 ss.

⁸ L'osservazione critica è di G.U. RESCIGNO, *Variazioni sulle leggi-provvedimento (o, meglio, sulle leggi al posto di provvedimento*), in *Giur. cost.*, 4, 2008, pp. 3070-3071, che rimarca la «disparità di trattamento» tra leggi-provvedimento statali e regionali.

⁹ L. cost. n. 3 del 2001.

¹⁰ In alcuni casi l'imposizione dell'atto amministrativo non è esplicita nemmeno nella fonte legislativa statale, ed è desunta in via interpretativa dalla Corte: cfr. sent. n. 28 del 2019, *Considerato in diritto*, n. 2.2: «Poiché, tuttavia, l'art. 199 del d.lgs. n. 152 del 2006 non pone un vincolo esplicito in tal senso, limitandosi a prevedere che per l'approvazione (e l'adeguamento) dei piani di gestione integrata dei rifiuti si applichi la procedura in materia di VAS, si tratta di valutare se detta disposizione vada interpretata nel senso proposto dal ricorrente, ossia come prescrittiva di un atto amministrativo di pianificazione». Critico, su quest'ultimo punto, altresì P. SCARLATTI, *Aggiornamenti in tema di limiti alle leggi-provvedimento regionali: luci e ombre della sentenza n. 28 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1, 2019, pp, 360 ss.

¹¹ Limitandosi qui ai casi più recenti, e rimandando al proseguo del testo per ulteriori esempi, per la prima ipotesi cfr. C. cost. nn. 16, 28, 65, 258 del 2019, per la seconda (quanto alla determinazione dei principi fondamentali ad opera della legge statale), C. cost. n. 69 del 2018.

Mutatis mutandis, la questione era già nota prima della novella costituzionale dell'art. 117: Cfr., per esempio, C. cost. n. 73 del 1991, nn. 225 e 226 del 1999, n. 143 del 1989.

138 F. Ferrari

Per il complesso di queste ragioni, la sentenza in commento appare di grande interesse, trattandosi dell'accoglimento di una q.l.c. avente ad oggetto una fonte primaria provvedimentale, ma statale, con una *ratio decidendi* in gran parte sviluppata su argomenti solitamente addotti ad illegittimità di leggi-provvedimento regionali.

2. Il caso evoca le tipiche dinamiche fattuali che tendono a sfociare in leggiprovvedimento di sanatoria 12: constatata la grave situazione economica, finanziaria
e sanitaria della Regione Molise, la legge di stabilità 2015 13 prevedeva un
significativo sostegno monetario a favore dell'ente territoriale, condizionandolo
però alla definizione di uno specifico accordo – Programma Operativo
Straordinario (POS) – da siglare entro la Conferenza Stato-Regioni e Province
autonome 14. Quest'ultima raggiungeva l'intesa sul punto 15, subito recepita con
apposito decreto del Commissario *ad acta* 16. Il piano risultava successivamente
oggetto di un giudizio pendente innanzi al TAR Molise 17, ma proprio nel corso del
procedimento il suo contenuto veniva cristallizzato in fonte primaria attraverso
l'art. 34 bis del d.l. n. 50 del 2017, poi ritualmente convertito in legge 18.

Il giudice amministrativo sollevava dunque q.l.c dell'art. 34 bis citato, argomentando come segue:

1) le eccezioni d'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse erano da disattendere, dovendo interpretarsi la formula di chiusura dell'articolo censurato – «ferma restando la validità degli atti e dei provvedimenti adottati e fatti salvi gli effetti e i rapporti giuridici sorti sulla base della sua attuazione» – come mancata legificazione delle parti del decreto originariamente viziate¹⁹. Tale opzione ermeneutica, per inciso, si discostava da quella del Consiglio di Stato²⁰, che in

Più raramente si tratta invece di giudizi in via incidentale: cfr., per esempio, C. cost. n. 137 del 2009 e n. 271 del 2008. Ulteriori esempi in quest'ultimo senso in P. VIPIANA, *La recente giurisprudenza costituzionale in tema di leggi-provvedimento delle regioni*, in *Quad. reg.*, 3, 2009, pp. 898 ss., spec. 904-905.

¹² Come osserva opportunamente la Corte, «Ciò, fra l'altro, riconduce l'intervento normativo nell'ambito delle leggi di sanatoria, in quanto inteso a fornire "copertura legislativa" a precedenti atti amministrativi»: *considerato in diritto*, n. 10.1.

¹³ L. n. 190 del 2014.

¹⁴ Ivi, art.1, comma 604 e 605.

¹⁵ Cfr. Repertorio Atti n. 155/CSR del 3 agosto 2016.

¹⁶ N. 52 del 12 settembre 2016.

¹⁷ *Ritenuto in fatto*, n. 2: «(...) nell'ambito del giudizio di impugnazione del POS e dei suoi provvedimenti attuativi».

¹⁸ N. 96 del 21 giugno 2017.

¹⁹ § 2 ritenuto in fatto.

²⁰ Consiglio di Stato, III sez., sent. n. 2501 del 2018; ordd. nn. 4988 e 4989 del 2018.

analogo procedimento si era espresso sul punto constatando esattamente l'improcedibilità sopravvenuta²¹. In ogni caso, l'ambiguo inciso in esame era affetto da illogicità e contraddittorietà²².

- 2) la norma impugnata contrastava altresì con gli artt. 3 e 97 Cost. (nonché 24, 103 e 113, anche in relazione agli artt. 6 e 13 della CEDU) poiché impediva l'esercizio del sindacato del giudice amministrativo su un atto potenzialmente annullabile, interferendo sull'attività giurisdizionale²³;
- 3) ancora, vi era lesione degli artt. 117.1-3 e 120 Cost., data l'incidenza della norma oggetto in un ambito di competenza concorrente tutela della salute così precludendo ogni determinazione regionale di natura sia autonoma, sia concertata²⁴.

A tali tesi, l'Avvocatura dello Stato obiettava il sostanziale rispetto dei profili amministrativi sottesi al piano (avendo la fonte primaria cristallizzato l'esatto contenuto dell'accordo siglato nella Conferenza Stato-Regioni e Province autonome), la persistente tutela giurisdizionale esercitabile dai singoli (mutando solo la natura del giudice: da comune a costituzionale), l'inevitabile e necessaria sottrazione alla Regione delle sue formali competenze in materia (derivando proprio dal dissennato esercizio delle stesse la giustificazione della nomina del Commissario *ad acta*)²⁵.

3. La Corte, affermato il pieno titolo del giudice di I grado a sollevare q.l.c. affrancandosi sul punto dall'interpretazione del Consiglio di Stato²⁶, prende

²¹ Ivi: il Consiglio di Stato «(...) assume l'improcedibilità del ricorso sull'assunto che l'avvenuto recepimento del POS ad opera di una norma di legge statale priva le parti di ogni interesse a vedere decisi dinanzi al giudice amministrativo i ricorsi giurisdizionali avverso il POS medesimo».

²² § 2.1 ritenuto in fatto: «(...) non essendo chiaro se, con questa espressione, si affermi che la norma di legge possa validare anche gli atti e i provvedimenti del tutto illegittimi, ivi compresi gli atti attuativi del POS, ovvero se s'intenda l'esatto contrario, vale a dire che la validità degli atti e dei provvedimenti recepiti nella norma di legge sia il presupposto indefettibile della legificazione e che gli effetti e i rapporti giuridici sorti sulla base dell'attuazione del POS siano fatti salvi a condizione che gli atti e i provvedimenti adottati siano validi».

²³ Ivi: in particolar modo, sarebbero lesi i principi di ragionevolezza e di non contraddizione, nonché di legalità e imparzialità della pubblica amministrazione.

²⁴ Ivi.

²⁵ *Ritenuto in fatto*, n. 3 (a cui si aggiunge il totale difetto di motivazione, secondo lo Stato, circa la supposta lesione dell'evocato parametro *ex* art. 103 Cost.).

²⁶ Considerato in diritto, nn. 4-4.1. Sul rapporto tra libertà interpretativa del giudice comune, diritto vivente e possibilità di sollevare q.l.c cfr., di recente., C. Cass. n. 8325 del 2020.

140 F. Ferrari

immediatamente in esame il tema della legittimità costituzionale delle leggiprovvedimento. L'argomentazione, come si accennava, è molto interessante e per certi aspetti innovativa, poiché proietta sulla legge statale un complesso di limiti fino ad ora riservato alle leggi-provvedimento regionali; e non sembra certo un caso che il giudice delle leggi senta il bisogno di sottolineare esplicitamente proprio questo punto²⁷, quasi a voler marcare la tanto auspicata parificazione (sostanziale) del sindacato su tale tipo di fonti, a prescindere dal legislatore che le adotta.

Nello specifico, il richiamo alla giurisprudenza costituzionale sulle leggiprovvedimento regionali fissa il perno attorno il quale ruota l'illegittimità della
norma oggetto: le qualità del procedimento amministrativo. Solo quest'ultimo,
afferma il giudice delle leggi, consente una puntuale istruttoria sul caso concreto
ed un'efficace ponderazione dei moltissimi interessi in gioco, i quali emergono
anche grazie allo spazio che tale procedimento *de jure* riserva ai privati coinvolti, e
così alla proposizione attiva delle loro istanze²⁸. Esattamente tutto ciò che è
precluso all'adozione della legge ordinaria, la quale – strutturalmente – stempera
il peso delle rivendicazioni dei singoli per mediarli nel più interesse generale, con
ciò che ne segue in termini di procedura di adozione dell'atto.

È un passaggio decisivo. In altra sede²⁹ si è provato a sottolineare come la dichiarazione di illegittimità delle leggi-provvedimento regionali tenda a basarsi su due parametri – riparto di competenze *ex* art. 117.2-3 Cost. e tutela giurisdizionale *ex* art. 111 Cost. – che rappresentano in realtà solo il perimetro formale del ragionamento³⁰; la sostanza sembra invece emergere proprio da un confronto, da

²⁷ Considerato in diritto, n. 6.1: «Di fatto la tematica negli ultimi tempi è emersa con frequenza nel vagliare la legittimità delle leggi regionali che avevano provveduto in luogo dell'amministrazione, come invece prevedeva il legislatore nazionale».

²⁸ Sul procedimento amministrativo quale luogo elettivo entro il quale convogliare le istanze dei singoli G. MORBIDELLI, *La riserva di atto amministrativo nella disciplina delle modifiche di destinazione d'uso senza opere*, in *Giur. cost.*, 2, 1991, p. 2453. Da una prospettiva più generale, G. BERTI, *Amministrazione e Costituzione*, in *Dir. amm.*, 4, 1993, pp. 463-465, nonché ID., *Procedimento, procedura, partecipazione*, in AA.Vv., *Studi in memoria di E. Guicciardi*, Padova, CEDAM, 1975, pp. 800 ss.

²⁹ Sia consentito un rinvio a F. FERRARI, *Riserva di amministrazione o giudizio comparativo tra atti? Sul rapporto tra leggi-provvedimento regionali e atti amministrativi*, in *Le Regioni*, 3, 2020, in particolare modo § 3 ss. (in corso di stampa).

³⁰ Quanto al primo parametro cfr., per esempio, C. cost. n. 271 del 2008 e n. 20 del 2012. Criticamente su una tale estensione della trasversalità è F. CINTIOLI, *La riserva di amministrazione e le materie trasversali: «dove non può la Costituzione può la legge statale?»*Ossia «la trasversalità oltre se stessa», in Giur. cost., 4, 2008, pp. 3075-3076 e 3081 ss.; C. CHIOLA, *La legge-provvedimento sul calendario venatorio*, in *Federalismi.it*, 11, 2012, pp. 2-4. Per un possibile argomento a favore del «titolo» statale a precludere, *ex* art. 117, comma

un *giudizio comparativo* tra atto legislativo e amministrativo, nel quale si riconoscono al secondo delle prestazioni più idonee a proteggere di volta in volta gli interessi coinvolti; un classico esempio di «razionalità rispetto allo scopo»³¹. Maggiore semplicità della procedura in caso di modifica³², concreta istruttoria³³, idoneità a raccogliere eventuali pareri tecnici³⁴, necessità di motivazione³⁵ sono gli elementi di *comparazione* che portano la Corte a preferire l'atto amministrativo;

2, Cost., l'adozione della fonte primaria alla Regione, P. VIPIANA, *La recente*, cit., pp. 904-905.

Quanto al secondo cfr., per esempio, C. cost. n. 271 del 2008, *Considerato in diritto*, n. 3, e n. 20 del 2012, *Considerato in diritto*, n. 5.2. Sulla possibilità di leggere il profilo della tutela giurisdizionale quale vera asse portante della decisione, G.U. RESCIGNO, *Variazioni*, cit., in *Giur. cost.*, 4, 2008, pp. 3070-3071.

³¹ Com'è ovvio, il riferimento è a M. WEBER, *Economia e società*, vol. I: *Teoria delle categorie sociologiche (Wirtschaft und Gesellschaft*, 1922), trad. it. di T. Bagiotti, F. Casabianca, P. Rossi, pp. 21-22. Matrice sociologica a parte, la razionalità rispetto al fine è una branca del parametro della proporzionalità: M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in www.cortecostituzionale.it, 12 novembre 2013, p. 6.

³² Sent. n. 20 del 2012, *Considerato in diritto*, n. 5.2: «La scelta che si provveda con atto amministrativo (...) si riconnette altresì ad un regime di flessibilità certamente più marcato che nell'ipotesi in cui il contenuto del provvedimento sia cristallizzato nella forma della legge. Ove si tratti di proteggere la fauna, un tale assetto è infatti il solo idoneo a prevenire i danni che potrebbero conseguire a un repentino ed imprevedibile mutamento delle circostanze di fatto in base alle quali il calendario venatorio è stato approvato». Sempre in materia di tutela dell'ambiente e calendario venatorio, sent. n. 258 del 2019, *Considerato in diritto*, n. 4.3.

³³ Sentt. n. 69 del 2018, *Considerato in diritto*, n. 6.1, in materia (concorrente) di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e n. 66 del 2018, *Considerato in diritto*, n. 7, in materia di tutela dell'ambiente e cave. Sul valore attribuito dalla Corte al procedimento amministrativo, in generale e nel primo dei casi qui segnalati, F. CORTESE, *Sulla riserva preferenziale di procedimento come strumento di garanzia*, in *Le Regioni*, 4, 2018, in particolare pp. 763 ss.

³⁴ Sent. n. 20 del 2012, *Considerato in diritto*, n. 5.2: «(...) il passaggio dal provvedere in via amministrativa alla forma di legge è più consono alle ipotesi in cui la funzione amministrativa impatta su assetti della vita associata, per i quali viene avvertita una particolare esigenza di protezione di interessi primari "a fini di maggior tutela e garanzia dei diritti" (...); viceversa, nei casi in cui la legislazione statale, nelle materie di competenza esclusiva, conformi l'attività amministrativa all'osservanza di criteri tecnico-scientifici, lo slittamento della fattispecie verso una fonte primaria regionale fa emergere un sospetto di illegittimità». Ancora, C. cost. nn. 28 del 2019 e 20 del 2012.

³⁵ Sent. n. 173 del 2017, *Considerato in diritto*, n. 4.1, in materia di tutela dell'ambiente e della concorrenza da un lato, e di ambiti territoriali ottimali (ATO) dall'altro.

142 F. Ferrari

non si tratta, a dire il vero, di argomenti sempre convincenti³⁶, data l'esistenza di tecniche legislative con le quali poterli almeno in parte superare³⁷ (come peraltro avvenuto nella sent. n. 16 del 2019)³⁸.

Ma ciò che conta in questa sede è l'insistenza con cui la Corte costituzionale li ritiene – pare di poter dire per la prima volta – applicabili anche nei confronti del legislatore statale: proprio a questo proposito, è bene sottolineare che l'argomentazione della Corte è sviluppata in piena autonomia, posto che il giudizio comparativo non rientra tra i vari rilievi indicati dal giudice *a quo* a sostegno dei propri dubbi di legittimità; come talvolta capita, il giudice delle leggi ha individuato *ex se* il vero parametro di riferimento, per buona parte sganciandosi dalle norme poste a base dell'ordinanza di rinvio³⁹. Dunque, la precisa volontà della Corte di ispessire l'importanza di questa *ratio* risulta lapalissiana.

³⁶ Come messo in luce, per esempio, da C. CHIOLA, La legge-provvedimento sul calendario venatorio, in Federalismi.it, 11, 2012, pp. 2 ss. e Q. CAMERLENGO, Legge o atto amministrativo? La Corte costituzionale e il calendario venatorio, in Le Regioni, 3, 2012, in particolare pp. 566 ss., i quali si pronunciano criticamente anche su un argomento usato dalla Corte per la specifica ipotesi dei calendari venatori in deroga (sent. n. 70 del 2018, Considerato in diritto, n. 3, sent. n. 20 del 2012, Considerato in diritto, n. 5.2 e sentt. nn. 405, Considerato in diritto, n. 5 e 250, Considerato in diritto, n. 6, del 2008): la fonte primaria regionale è insuscettibile di annullamento da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri nei casi previsti ex art. 19-bis, punto 4, della l. n. 157 del 1992.

³⁷ F. FERRARI, *Riserva*, cit., § 4 ss.

³⁸ F. FERRARI, *Riserva*, cit., § 5: la Corte, preso atto della scelta regionale di intervenire con legge, riconosceva a quest'ultima la capacità di tutelare esaustivamente gli interessi protetti dalla norma statale, dichiarandola dunque legittima nonostante la pretesa dello Stato di adottare un atto amministrativo.

Più in generale, sulla «processualizzazione della funzione legislativa» si veda A. CARDONE, Riserva di amministrazione in materia di piani regionali e divieto di amministrare per legge: le ragioni costituzionali del «giusto procedimento di pianificazione», in Le Regioni, 4, 2018, p. 758.

³⁹ La tendenza della Corte a sganciarsi dallo stretto *petitum*, e per quanto qui interessa dal parametro fissato nell'ordinanza di rinvio, era già descritta da V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale, vol. II: L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, CEDAM, 1984, pp. 378 ss. Più in generale e di recente sul punto, A. MORELLI, *Corrispondenza tra «chiesto» e «pronunciato» e principio di effettività nel giudizio incidentale sulle leggi*, in A. BINDI, M. PERINI, A. PISANESCHI, *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, in particolare pp. 401 ss.

4. Si giunge così al tema che pare davvero centrale: la riserva di amministrazione⁴⁰. È noto il netto rifiuto della Corte a riconoscere la costituzionalità di tale principio⁴¹, il cui preciso ancoraggio al testo costituzionale risulta peraltro assai difficile da dimostrare⁴²; specularmente, l'ormai storica ammissibilità delle leggi-provvedimento ha spesso dato la sensazione di chiudere ogni ambizione di consacrazione costituzionale del principio⁴³.

È stata però proprio la consolidata (e sopra richiamata) giurisprudenza costituzionale in tema di leggi-provvedimento regionali a riaccendere fortemente il dibattito sul punto: la Corte ha sempre schivato il problema, basando l'illegittimità delle fonti primarie su altri parametri⁴⁴; ma la dottrina non ha potuto fare a meno di rilevare quanto il tema della riserva di amministrazione apparisse in realtà latente, e forse quasi sottinteso, in molte di quelle pronunce⁴⁵.

Una parziale eccezione si è tuttavia verificata con la sent. n. 258 del 2019⁴⁶: nel dichiarare, ancora una volta, illegittima la legge-provvedimento regionale che disciplinava un àmbito di materia riservato dalla legge statale ad un provvedimento amministrativo, la Corte costituzionale ha sostenuto a chiare lettere l'esistenza di una «*implicita* riserva di amministrazione»⁴⁷; la forte affermazione appariva certo stemperata sia dell'oculato aggettivo prescelto, sia dalla fonte dalla quale la Corte

⁴⁰ Più precisamente, a cospetto della pluralità di significati che il concetto può assumere, si tratta qui di una *riserva di atto amministrativo*. Sul punto, D. VAIANO, *La riserva di funzione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 1-13; G.U. RESCIGNO, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento illegittime*, in *Dir. pub.*, 2, 2007, pp. 334 ss.

⁴¹ Esplicitamente, per esempio, in C. cost. n. 137 del 2009.

Tale difficoltà è stata abbondantemente indagata in letteratura: su tutti, M. DOGLIANI, *Riserva di amministrazione?*, in *Dir. Pub.*, 3, 2000, pp. 682 ss. Pare però a chi scrive condivisibile il ragionamento di G.U. RESCIGNO, *Leggi-provvedimento*, cit., p. 339, per il quale del principio è in esame non sarebbe necessario ricercare un fondamento costituzionale autonomo, trattandosi in realtà di una «conseguenza» naturale della riserva di amministrazione: «[i]l legislatore che prima approva la legge e poi pretende di applicarla sottrae al giudice la essenziale funzione di controllare l'esercizio del potere sulla base della legge».

⁴³ Sulla stretta relazione tra i due problemi, almeno per come sono stati prevalentemente trattati da dottrina e giurisprudenza, M. DOGLIANI, *Riserva di amministrazione?*, cit., p. 675. Quanto alla giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di ammissibilità delle leggi provvedimento, a partire dalle notissime pronunce del 1957, D. VAIANO, *La riserva*, cit., pp. 30 ss.

⁴⁴ Sul punto cfr., qui, nn. 29-30.

⁴⁵ Da ultimo, per esempio, le considerazioni di P. SCARLATTI, *Aggiornamenti*, cit., pp. 359 ss

⁴⁶ F. FERRARI, Riserva, cit., § 2.

⁴⁷ Considerato in diritto, n. 4.3, corsivo aggiunto.

144 F. FERRARI

ricavava la riserva: non la Costituzione, bensì la legge statale cornice⁴⁸; non si trattava, dunque, di una formale costituzionalizzazione del principio, ma non poteva passare inosservata la scelta del giudice delle leggi di chiamarlo in causa, ponendolo al centro del proprio ragionamento senza che fosse stato esplicitato dai ricorrenti.

Nella sentenza in esame, la Corte sembra invece preferire glissare sul punto ⁴⁹: essa segnala la chiara scelta della legge di stabilità del 2015 di affidare ad un atto amministrativo di pianificazione la disciplina della materia in esame e, trattandosi di una materia «naturaliter amministrativ[a]», giudica coerente tale opzione ⁵⁰. Sembra però discutibile che da questa pur condivisibile constatazione possa ricavarsi – come apertamente auspicato dalla Corte ⁵¹ – la copertura «giuridico-formale» alla declaratoria di illegittimità costituzionale della legge provvedimento-statale: da un lato, la legge di stabilità del 2015 e del pari quella impugnata sono disposizioni formalmente identiche – leggi ordinarie –, non potendosi dunque trarre dalla prima in ordine cronologico alcun vincolo giuridico nei confronti della seconda; dall'altro, la reiterata, mancata costituzionalizzazione della riserva di amministrazione, e con essa del principio del giusto procedimento ⁵², priva di carica precettiva la natura intrinsecamente amministrativa della disciplina censurata.

Forse, anche per questa non solidissima *ratio* la Corte sente il bisogno di ricorrere all'ulteriore argomento della tutela giurisdizionale del singolo, la quale

⁴⁸ Ivi: l. n. 157 del 1992, in particolare per quanto qui interessa art. 18, comma 4.

⁴⁹ Considerato in diritto, n. 7: «L'insistente valorizzazione delle modalità dell'azione amministrativa e dei suoi pregi non può evidentemente rimanere confinata nella sfera dei dati di fatto, ma deve poter emergere a livello giuridico-formale, quale limite intrinseco alla scelta legislativa, pur senza mettere in discussione il tema della "riserva di amministrazione" nel nostro ordinamento», corsivo aggiunto.

⁵⁰ Considerato in diritto, n. 8: «Non vi è dubbio infatti che l'oggetto della legificazione abbia tutte le caratteristiche di una materia ragionevolmente inquadrabile fra quelle naturaliter amministrative, come del resto ritenuto dallo stesso legislatore statale del 2014»

Quanto alla relazione tra (uno dei possibili modi di intendere) la riserva di amministrazione e il giusto procedimento, ancora, D. VAIANO, *La riserva*, cit., pp. 95 ss., con opportuni riferimenti alla nota C. cost. 13 del 1962. Ivi, altresì, per la difficile configurabilità costituzionale del giusto procedimento. Altresì, sul punto, L. BUFFONI, *Il rango costituzionale del giusto procedimento e l'archetipo del processo*, in *Quad. cost.*, 2, 2009, pp. 280 ss.; M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, CEDAM, 1983, pp. 178 ss. Sul valore «para-costituzionale» della tutela legislativa del giusto procedimento si veda però G. SALA, *I principi del giusto procedimento e del giusto processo nell'età della (post) codificazione*, in G. SALA, G. SCIULLO (a cura di), *Procedimento e servizi pubblici nel diritto amministrativo in trasformazione*, Napoli, ESI, 2017, pp. 21 ss., nonché G. MANFREDI, *Giusto procedimento e interpretazione della Costituzione*, in *Foro amm.-TAR*, 2007, pp. 2715 ss.

però cela ancora una volta la sottolineatura delle virtù dialogiche del giusto procedimento: infatti, afferma la Corte, sebbene il diritto ad un giudice e ad un giudizio non venga meno con il passaggio da giurisdizione comune a costituzionale, quest'ultima non potrebbe imputare alla legge ordinaria la mancata presa in considerazione delle istanze dei privati coinvolti, essendo la modalità di adozione della fonte primaria strutturalmente priva di una tale apertura⁵³.

Per queste ragioni, la disposizione impugnata deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per contrarietà agli artt. 3 e 97 Cost.⁵⁴

5. Con sempre maggior frequenza, dunque, la Corte costituzionale annulla leggiprovvedimento mediante argomentazioni che sottintendono l'esistenza di una riserva di amministrazione, pur senza mai esplicitare la costituzionalità di un tale principio.

È senz'altro da salutare con favore il rigore con cui il giudice delle leggi, in questa sentenza, ha ritenuto illegittima anche una tale fonte statale, dando dunque l'impressione di estendere allo Stato una puntualità di giudizio sino ad oggi riscontrabile quasi esclusivamente nei confronti del legislatore regionale.

Tuttavia, non si può ignorare come il fulcro dell'argomentazione appaia nel caso qui esaminato non del tutto solido: in effetti, quando la Corte giudica leggi-provvedimento regionali, può ancorare formalmente la declaratoria di illegittimità al riparto di competenze, celando così dietro le rassicuranti spalle dell'art. 117.2-3 Cost. una sostanza di ragionamento quasi per intero basata sulla riserva di amministrazione e sulle virtù del giusto procedimento; o, quantomeno, su un giudizio comparativo tra atto amministrativo e legislativo di norma risolto a favore del primo. Nel caso del legislatore statale, al contrario, la mera successione nel

⁵³ Considerato in diritto, n. 11: «E se è vero che in linea di principio la tutela giudiziaria non viene meno per il trasferimento del contenzioso alla giurisdizione costituzionale (così, anche di recente, sentenza n. 2 del 2018), è anche vero che non può non considerarsi che in casi come quello in esame vengano in rilievo mancanze, quali il difetto di partecipazione degli interessati, che non si potrebbero addebitare all'atto legislativo, in quanto fisiologicamente estranee al relativo procedimento».

⁵⁴ La Corte accenna, inoltre, ad un altro argomento classico del filone di giurisprudenza sulle leggi-provvedimento regionali: la supposta (cfr., qui, n. 32) maggior flessibilità e elasticità dell'atto amministrativo (*considerato in diritto*, n. 12). Per una possibile critica a questo punto, C. CHIOLA, *La legge provvedimento*, cit., pp. 6 ss.; Q. CAMERLENGO, *Legge o atto amministrativo?*, cit., p. 574; F. FERRARI, *Riserva*, cit., § 4.1.

Quanto all'eventuale violazione delle norme della CEDU (cfr., qui, § 2), la Corte segnala l'errata prospettazione di questo profilo della questione da parte del giudice *a quo*, il quale si è limitato a chiamare direttamente in causa le norme della Convenzione, senza la necessaria intermediazione del parametro interno (art. 117.1 Cost.): cfr. *Considerato in diritto*, n. 2.

146 F. FERRARI

tempo di leggi ordinarie tipiche non consente nulla di simile, dovendo quindi cercare altrove i parametri formali che diano copertura costituzionale all'annullamento della legge⁵⁵: ma tali parametri, appunto, sono proprio quelli che la Corte non sembra voler esplicitamente riconoscere.

⁵⁵ Al netto del principio di ragionevolezza, che ormai da tempo connota il controllo di costituzionalità sulle leggi-provvedimento (sul punto G. ARCONZO, *Contributo*, cit., pp. 184 ss.), il riferimento – come nel caso di specie – è all'art. 97 Cost. (principio di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione), tipicamente uno dei più indiziati a cristallizzare il parametro da cui trarre la riserva di amministrazione. Sul punto, tra i molti, V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., pp. 73 ss. Ivi, ancora, le riflessioni sul parametro dell'art. 113 Cost., alle quali è possibile aggiungere, seppur da una prospettiva critica, M. DOGLIANI, *Riserva?*, cit., pp. 685 ss.



G. DE MINICO, M. VILLONE* (a cura di), *Stato di diritto – Emergenza – Tecnologia*, Consulta OnLine, formato *e-book*, Milano, 2020, pp. 1-219.

Indice disponibile all'indirizzo: http://www.giurcost.org/studi/index.html

Data della pubblicazione sul sito: 4 agosto 2020

Suggerimento di citazione

Nota a G. DE MINICO, M. VILLONE (a cura di), Stato di diritto – Emergenza - Tecnologia, Consulta OnLine, formato e-book, Milano, 2020, pp. 1-219, in Forum di Quaderni Costituzionali, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

Massimo Villone è Professore Emerito di Diritto Costituzionale nell'Università degli Studi di Napoli Federico II. Indirizzo mail: massimo.villone@unina.it.

^{*} Giovanna De Minico è Professore Ordinario di Diritto Costituzionale nell'Università degli Studi di Napoli Federico II. Indirizzo mail: giovanna.deminico@unina.it.

L'e-book, "Stato di diritto - Emergenza - Tecnologia", curato dai proff. Giovanna De Minico e Massimo Villone, raccoglie gli atti del Webinar, tenutosi il 4 e 5 maggio 2020, organizzato dal Centro Europeo di Ricerca sui Media per la Società dell'Informazione – Ermes (www.ermes.unina.it), diretto dalla De Minico. Il Volume digitale è stato pubblicato nella Collana della Rivista GiurCost.org (http://www.giurcost.org/studi/index.html), luglio 2020.

Il tema della riflessione è al centro del dibattito costituzionale: quanto dello Stato di diritto, separazione dei poteri e libertà fondamentali, sia derogabile dall'emergenza. La ragione dell'accostamento dei termini emergenza e tecnologia è nella possibilità che gli effetti socialmente asimmetrici dell'emergenza da Covid-19 possano essere compensati dalla tecnologia, a condizione che la stessa sia orientata verso l'uguaglianza sostanziale.

Il Convegno è nato alle porte della 'fase 2' dell'emergenza Covid-19, a partire dalla constatazione che la crisi sanitaria è stata, sin dal primo momento, anche una crisi economica, sociale e democratica. Al momento lo Stato di diritto è dinanzi a un bivio: se non si vuole che le deroghe diventino permanenti e omnipervasive, è necessario riflettere intorno alla misura di equilibrio che la Costituzione implicitamente suggerisce come compatibile con gli stati di crisi. Presidiare questo bilanciamento tra i valori in gioco richiederà specifiche prese di posizione, volte a sciogliere plurimi nodi, che sono stati affrontati in questo volume.

In primo luogo, gli autori e le autrici si interrogano su come rimettere al centro i diritti sociali, a partire da un'analisi di quanto si è verificato durante la pandemia, ma anche dei progressivi tagli alla spesa pubblica, che certamente hanno aggravato il quadro di un sistema sanitario che oggi fatica a reggere l'urto. L'epidemia ha posto sotto i riflettori la necessità di una sanità pubblica forte, a tutela del diritto alla salute di cui all'art. 32 della Costituzione. Ma è stata anche evidente la necessità di superare le disuguaglianze, rese ancora più evidenti e urgenti dalla crisi.

Il virus non ha 'livellato' la società, bensì ha acuito le preesistenti situazioni di disagio, precarietà e violenza di genere. Di fronte a queste situazioni, si è assistito a una crescita sorprendente della solidarietà tra cittadini e abitanti, che si sono attivati per un reciproco soccorso, nel solco degli articoli 2 e 118, comma 4, della Costituzione. Di qui, la necessità di uno Stato attivo, che riconosca le iniziative spontanee, ma innanzitutto si assuma fino in fondo il compito di rimozione degli ostacoli che gli è attribuito dall'articolo 3 della Costituzione.

In secondo luogo, le misure limitative delle nostre libertà hanno messo in forse l'unità della Repubblica – frammentata tra risposte regionali alla crisi – ma soprattutto presidi fondamentali della democrazia, come il principio di legalità e la separazione dei poteri. Basti pensare alla sovrapposizione di norme che hanno governato l'emergenza, alle difficoltà interpretative che hanno dato luogo anche ad abusi, alla crescente centralità del Presidente del Consiglio e dei Presidenti delle Giunte regionali.

A valle di queste vicende, è stato doveroso tornare ai fondamenti della separazione dei poteri, per comprendere quali siano i limiti alla possibile espansione dei poteri dell'Esecutivo, e in particolare del Capo del Governo. Rispetto al potere legislativo, si è osservato che il ruolo stesso del Parlamento è stato chiamato in causa allorché ci si è resi conto che le condizioni non potevano garantire la possibilità stessa di riunione delle Camere in Assemblea. Questa situazione, assolutamente inedita, ha messo in discussione il funzionamento della nostra 'Costituzione per l'emergenza', in cui le Assemblee elettive sono il perno dell'intero assetto delle deroghe. Rispetto al potere giudiziario, si è analizzato il ruolo della Corte costituzionale e dei giudici comuni, che da sempre affrontano le emergenze con un *self restraint*, dovuto alla convinzione che l'emergenza sia la 'questione politica' per eccellenza, dove si espande in modo ampio la competenza degli organi eletti.

In terzo luogo, diversi contributi hanno osservato come la tecnica si trovi al crocevia di queste esigenze. Il riferimento è innanzitutto alla scienza medica, che ha interrogato profondamente il diritto costituzionale, in particolare con riferimento al rapporto tra scienza politica ed *expertise* tecnica, nonché alla necessità di un criterio di trasparenza e democrazia, che salvaguardi la responsabilità politica nel dialogo tra il decisore e gli esperti consultati.

Non meno importanti, però, sono le questioni sollevate dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Queste ultime sono state, di volta in volta, strumento di avvicinamento virtuale in tempi di distanziamento fisico, ma anche di esclusione delle persone svantaggiate dal *digital divide* o dalla ridotta alfabetizzazione. Si è riproposto, dunque, il tema del necessario investimento pubblico nel digitale e nella banda larga, volto a colmare il divario sociale e geografico nella connessione e assicurare pari opportunità di fruizione. Da ultimo, le app di tracciamento dei contatti interpersonali sono viste come uno strumento di salute pubblica, ma anche un potenziale veicolo di uno Stato di sorveglianza, che richiede specifiche cautele giuridiche.

Su tutti questi temi, il volume raccoglie una pluralità di voci dal panorama del diritto costituzionale, del diritto pubblico e del diritto pubblico comparato. In particolare, l'e-book ospita i contributi di: Fulvia Abbondante, Paola Bilancia, Carlo Casonato, Marilisa D'Amico, Giovanna De Minico, Maria Cristina Grisolia, Andrea Patroni Griffi, Federico Gustavo Pizzetti, Antonio Ruggeri, Lara Trucco, Massimo Villone e Alfonso Vuolo. Nella sezione degli interventi, hanno scritto: Maria Francesca De Tullio, Laura Grimaldi, Francesca Niola, Maria Orefice e Alessandro Picarone.

Gli Autori e le Autrici ragionano sul carattere necessario o opportuno di una clausola emergenziale *ad hoc* in Costituzione; sul delicato bilanciamento tra i diritti fondamentali; sulla compatibilità costituzionale della misura di coesistenza degli stessi con i principi di proporzionalità e precauzionalità; sulla tecnologia come

nuova modalità di esercizio delle libertà; e sul ruolo della tecnica rispetto alla politica anche ai fini dell'imputazione delle distinte responsabilità al decisore politico e al soggetto tecnico.

I contributi consegnano all'*e-book* spunti per una riflessione volta a rilanciare la ricerca giuridica, e giuspubblicistica in particolare, nel corso di questa nuova emergenza, nella convinzione che l'emergenza, analogamente a come avviene per le vite dei singoli, possa essere un'occasione di crescita anche per lo Stato inteso come apparato. La sfida, oggi, sta nell'orientarsi verso una normalità atipica, diversa dallo *status quo ante*, soluzione insoddisfacente per chi già viveva una condizione di esclusione e di disagio, che l'emergenza ha solo aggravato. In questo senso, lo Stato di diritto può e deve rappresentare lo strumento per rimuovere gli ostacoli tecnici, economici e sociali che ancora oggi, e come mai prima, impediscono la piena partecipazione di tutti e tutte alla vita del Paese.



Limiti costituzionali alla libertà contrattuale e sindacato giurisdizionale: un nuovo caso di rilettura costituzionalmente orientata del canone di buona fede

FEDERICO BARBAGALLO*

Nota a Cassazione Civile, sez. III, ordinanza del 12 dicembre 2019, n. 32478 Disponibile all'indirizzo: http://www.webgiuridico.it/sentenze2019/32478-2019.htm

Sommario

1. Introduzione. – 2. La ricostruzione della vicenda oggetto del giudizio e la decisione della Corte di Cassazione. – 3. L'evoluzione della giurisprudenza di legittimità sull'applicazione in materia contrattuale dei doveri costituzionali di solidarietà. – 4. Limiti alla libertà contrattuale e tutela della parte debole nella giurisprudenza della Corte costituzionale. – 5. Alcune riflessioni sul percorso di "costituzionalizzazione" della clausola di buona fede alla luce degli obblighi costituzionali di solidarietà in capo al creditore garantito. – 6. Profili problematici riguardo al nuovo ruolo del giudice nel sindacato sul contratto. – 7.

Data della pubblicazione sul sito: 27 agosto 2020

Suggerimento di citazione

F. BARBAGALLO, Limiti costituzionali alla libertà contrattuale e sindacato giurisdizionale: un nuovo caso di rilettura costituzionalmente orientata del canone di buona fede, in Forum di Quaderni Costituzionali, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

^{*} Cultore della materia in Diritto Costituzionale nell'Università degli Studi di Milano e praticante avvocato del Foro di Milano. Indirizzo mail: federico.barbagallo@yahoo.it.

1. Introduzione

Con l'ordinanza n. 32478 del 2019 la Corte di Cassazione ha nuovamente dato applicazione al "combinato" tra canone di buona fede e doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Cost, in un caso relativo agli obblighi del creditore garantito nei confronti del fideiussore. Pur trattandosi di un'ordinanza, con conseguente forte semplificazione della struttura argomentativa, la pronuncia offre diversi spunti di interesse per fare il punto, anche alla luce delle peculiarità della vicenda in oggetto, sugli approdi della cd. "costituzionalizzazione" della clausola generale civilistica di buona fede.

La "costituzionalizzazione" del diritto privato ha, come noto, origini risalenti nella cultura giuridica civilistica¹, ma trae nuovi stimoli, a partire dagli anni Novanta, attraverso il fenomeno di "neo-costituzionalizzazione"² mosso dalla nuove forme di tutela dei diritti fondamentali, anche nei rapporti interprivati, offerte dal diritto dell'Unione europea e, nello specifico ambito del diritto dei contratti, dal riconoscimento di nuovi limiti alla libertà contrattuale in ragione della tutela del contraente debole, specie nella disciplina consumeristica. Sul piano del diritto interno la buona fede rappresenta uno dei principali punti di emersione della "costituzionalizzazione" del diritto civile³ e uno dei pochissimi ambiti della disciplina generale dei contratti a vedere, anche a livello giurisprudenziale, una trasformazione delle categorie civilistiche rilette sulla base dei principi posti dalla Costituzione⁴.

In via preliminare appare, tuttavia, necessario, fin da subito, sgombrare il campo da una possibile ambiguità. L'espressione "costituzionalizzazione" del diritto privato, e *a fortiori* la "costituzionalizzazione" della clausola di buona fede,

¹ Nell'ambito del diritto dei contratti il processo di "costituzionalizzazione" trae origine negli anni Settanta dalle riflessioni di una giovane generazioni di civilisti in contrasto con gli orientamenti metodologici tradizionali (v. F. MACARIO, *Ideologia e dogmatica nella civilistica degli anni Settanta: il dibattito su autonomia privata e libertà contrattuale*, in *Studi in onore di Nicolò Lipari*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 1491 sgg.).

² G. CONTE, *Il processo di neo-costituzionalizzazione del diritto priva*to, in *Giust. Civ.*, 2018, pp. 147 sgg.

³ Gli interventi dottrinali sul tema d parte della dottrina civilistica sono ormai numerosi. Si vedano, in particolare, più di recente C. CASTRONOVO, *Eclissi del diritto civile*, Giuffrè, Milano, 2015, G. D'AMICO, *Problemi (e limiti) dell'applicazione diretta dei principi costituzionali nei rapporti di diritto privato (in particolare nei rapporti contrattuali*), in *Giust. Civ.*, 2016, pp. 443 sgg.; F. MACARIO, *L'autonomia privata nella cornice costituzionale: per una giurisprudenza evolutiva e coraggiosa*, in *Questione Giustizia*, 2016, fasc. 4, pp. 52 sgg, N. RIZZO, *Note minime sull'uso dei principi costituzionali nel diritto dei contratti, rileggendo Dworkin e Hart*, in *Riv. dir. civ.*, 2019, fasc. 4, pp. 912 sgg.

⁴ V. F. MACARIO, op. ult. cit.

invalsa nella dottrina civilistica, deve intendersi come riferita, non già a un fenomeno di elevazione delle norme di diritto privato a un rango costituzionale, bensì a una rilettura, per così dire costituzionalmente orientata, degli istituti di diritto privato alla luce delle previsioni poste dalla Costituzione⁵.

Non si tratta, dunque, di fornire copertura costituzionale alla clausola di buona fede, quanto di integrare i generici contenuti normativi di tale canone civilistico sulla base dei principi posti dalla Costituzione. In questo senso la "costituzionalizzazione" della clausola di buona fede non si risolve in un processo unitario, ma richiede una pluralità di tecniche giuridiche per operare una integrazione tra diritto costituzionale e diritto civile, tra cui si segnala in particolare, ma non esclusivamente, l'interpretazione costituzionalmente conforme delle disposizioni civilistiche.

Il processo di "costituzionalizzazione" del diritto dei contratti, muovendo da una prospettiva costituzionalistica, presenta inoltre un ulteriore e connesso profilo di specifico interesse. Esso permette, infatti, di indagare sulle possibilità trasformative offerte dai principi costituzionali in relazione al ruolo del giudice nel sindacato sulla disciplina contrattuale. Se da un lato l'estensione degli spazi di intervento in sede giudiziale rende più agevole una diretta garanzia delle istanze di giustizia del caso concreto, vi è il rischio che ciò infirmi le esigenze di certezza del giudizio⁶. Nel riconoscere "il grande potere, ma anche gli insormontabili confini" dell'attività giudiziaria, si dovrà, pertanto, ricercare una più puntuale identificazione del perimetro applicativo⁸ del combinato tra buona fede e doveri inderogabili di solidarietà e verificare se l'invocato parametro costituzionale riesca a fornire una efficace tutela del contraente debole, capace di garantire, al contempo, la prevedibilità della decisione del giudice e le esigenze di giustizia emergenti in presenza di una lacuna nella disciplina posta dal legislatore.

2. La ricostruzione della vicenda oggetto del giudizio e la decisione della Corte di Cassazione

Al fine di meglio inquadrare le problematiche alla base della decisione in oggetto, appare opportuno dare brevemente conto delle relative vicende fattuali e processuali.

⁵ P. RESCIGNO, *Per una rilettura del Codice civile*, 1968, ripubblicato in ID., *Codici: storia e geografia di un'idea*, Laterza, Roma-Bari, 2013.

⁶ M. LUCIANI, *Certezza del diritto e clausole generali*, in *Questione Giustizia*, 2020, fasc. 1, pp. 67 sgg.

⁷ *Ivi*, p. 72.

⁸ Si veda, in questa prospettiva, la contrapposizione tra logica dei principi e logica della fattispecie (E. SCODITTI, *Ripensare la fattispecie nel tempo delle clausole generali*, in *Questione Giustizia*, 2020, fasc. 1, pp. 60 sgg.).

Al momento della presa in consegna dei lavori concernenti un appalto garantito con polizza fideiussoria, la società appaltante, pur riscontrando la presenza di vizi nell'opera eseguita, aveva comunque proceduto al pagamento del saldo finale, senza sollevare eccezione di inadempimento, a fronte dell'impegno della appaltatrice a eliminare i difetti riscontrati. Divenuto tuttavia definitivo l'inadempimento, l'appaltante si rivolgeva per il risarcimento del danno alla società di assicurazione con cui era stata stipulata la polizza, convenendola in giudizio.

In quella sede la società di assicurazioni eccepiva come la mancata sollevazione dell'eccezione di inadempimento costituisse un grave inadempimento dei doveri di correttezza e buona fede sanciti dall'art. 1375 c.c., che imponevano all'attrice di preservare gli interessi del garante, o comunque una condotta colposa, comportante la riduzione del danno a mente dell'art. 1227 c.c.

I giudici di merito accoglievano, tuttavia, la domanda della società appaltante, sostenendo come la mancata sollevazione dell'eccezione di inadempimento non potesse costituire oggetto di censure, trattandosi di una facoltà rimessa alla determinazione del creditore. Si negava altresì applicazione all'art. 1956 c.c.⁹, relativo alla liberazione del fideiussore per obbligazione futura, in quanto, pur a voler ritenere che il pagamento da parte dell'appaltante possa essere ritenuto, come richiesto da tale disposizione, un atto di far nuovo credito, non risultava provato il requisito soggettivo della consapevolezza da parte dell'appaltante di un aggravamento delle condizioni economiche della società di assicurazioni causato della accresciuta probabilità di inadempimento dell'appaltatrice a seguito del pagamento del saldo finale.

Avverso alla sentenza della Corte di Appello la società di assicurazioni presentava ricorso in cassazione, riproponendo le censure rispetto al comportamento dell'appaltante garantito. L'ordinanza di Cassazione riconosce preliminarmente come il pagamento del saldo finale da parte della società appaltante abbia in concreto trasferito la responsabilità del corretto adempimento dalla appaltatrice alla società di assicurazioni. Tale circostanza, invece, sarebbe stata facilmente evitata se l'appaltante non avesse pagato, sollevando, come era suo diritto, l'eccezione di inadempimento in ragione dei vizi riscontrati. La Suprema Corte ritiene dunque applicabili al caso di specie le clausole generali di correttezza e buona fede che comportano di negare tutela "alla parte che tali clausole abbia violato e pretenda di riversare sulla controparte un pregiudizio che avrebbe potuto facilmente evitare".

⁹ La mancata applicazione dell'art. 1956 c.c., che verrà confermata anche nell'ordinanza, risulta ai nostri fini particolarmente rilevante, in quanto esclude tale articolo dalle disposizioni oggetto di interpretazione costituzionalmente orientata da parte della Corte di Cassazione. Si tornerà sul punto *infra*: si veda paragrafo 5.

Richiamando alcuni propri precedenti¹⁰, il Giudice di Legittimità conferma come il canone di buona fede debba essere inteso in senso oggettivo, anche alla luce del combinato con l'art. 2 Cost., che fonda un generale obbligo solidaristico tra i paciscenti. In particolare, questo si concretizza nell'imporre "alla parte garantita di salvaguardare la posizione del proprio fideiussore, con la conseguenza che la loro violazione non consente l'esercizio di pretese nei confronti del garante, nella misura in cui la sua posizione sia stata aggravata dal garantito".

La mancata sollevazione dell'eccezione di inadempimento non è rimessa, secondo la Corte, al libero apprezzamento del creditore ed è pertanto censurabile, in quanto la sua condotta deve essere oggettivamente "idonea a salvaguardare l'interesse del garante", a nulla rilevando elementi di natura soggettiva. Considerato dunque che la condotta dell'appaltante aveva in concreto aggravato, pur potendo tale nocumento essere facilmente evitato, le condizioni della società di assicurazioni, la Corte di Cassazione accoglie il ricorso e rinvia la decisione alla Corte territoriale competente.

L'evoluzione della giurisprudenza di legittimità sull'applicazione in materia contrattuale dei doveri costituzionali di solidarietà

Ai nostri fini appare necessario ampliare l'indagine a qualche breve cenno sulle principali pronunce del filone giurisprudenziale sviluppatosi in materia di combinato tra canone di buona fede e art. 2 Cost.

In quest'ambito il *leading case* è rappresentato dal noto caso Fiuggi¹¹, nel quale la Corte di Cassazione riconosce come la clausola contrattuale, in quel caso la definizione del prezzo del prodotto sulla base del prezzo di rivendita da parte dell'acquirente, pur validamente stipulata, dovesse essere interpretata ed esplicasse i suoi effetti nel rispetto dei principi di correttezza e buona fede previsti dagli artt. 1175, 1366, 1374, 1375 c.c., intesi alla luce del dovere inderogabile di solidarietà, "ormai costituzionalizzato". Si viene, dunque, a delineare un penetrante sindacato del giudice sulle vicende del contratto, che è chiamato a valutarne l'esecuzione assumendo il canone di buona fede come *regula iuris* del caso concreto, in forza del valore cogente del combinato tra la norma costituzionale e le disposizioni civilistiche richiamate.

Come sottolineato dalla dottrina, l'art. 2 Cost. non si limita in questo caso a fornire un mero parametro di concretizzazione della clausola generale di buona fede, ma configura un *quid pluris* rispetto alle tradizionali categorie civilistiche, venendo il rapporto giuridico contrattuale, attraverso il principio solidaristico, a

¹⁰ Cass. civ., sez. III, sent. del 4 maggio 2009 n. 10182 e Cass. civ., sez. III., sent. del 10 novembre 2010, n. 22819 del 2010, sui cui *infra* paragrafo 3.

¹¹ Cass. civ., sez. I, sent. del 20 marzo 1994, n. 3775.

essere "proiettato oltre l'obiettivo egoistico di tutela dell'interesse di cui esso è servente, per cooperare alla realizzazione dell'interesse altrui interferente" ¹². In base all'orientamento interpretativo inaugurato da questa pronuncia, il giudice risulta investito espressamente del compito di bilanciare, alla luce dei doveri costituzionali di solidarietà, gli interessi delle parti al fine di conformare la disciplina contrattuale pattuita e la sua esecuzione a criteri di giustizia sostanziale.

Tale conclusione viene sviluppata nella pronuncia della Corte di Cassazione in materia di riducibilità d'ufficio della clausola penale manifestamente eccessiva¹³. Nel superare l'orientamento precedentemente consolidatosi, che subordinava la riduzione della clausola penale a un'eccezione di parte, la Corte afferma come il dovere costituzionale di solidarietà attribuisca al canone di buona fede "una *vis* normativa e [...] contenuti positivi, inglobanti obblighi, anche strumentali, di protezione della persona e delle cose della controparte, funzionalizzando così il rapporto obbligatorio alla tutela anche dell'interesse del partner negoziale". In tale prospettiva il giudice risulta dunque arbitro del sinallagma contrattuale e deve pertanto necessariamente intervenire nel caso in cui, come previsto dall'art. 1384 c.c. in relazione alla clausola penale, gli sia conferita la facoltà di poter riequilibrare i rapporti tra le parti ai fini della garanzia di una "giustizia del caso concreto".

Questa prospettiva appare ulteriormente ampliata dalla notissima sentenza Renault¹⁴. Tale pronuncia, che ha sollecitato notevole interesse in dottrina¹⁵, era chiamata a risolvere l'applicabilità della controversa nozione di abuso del diritto a un caso di recesso. La Corte di Cassazione, rifiutando la tesi sostenuta dai giudici di merito, che avevano radicalmente escluso ogni sindacato del giudice sull'elemento causale in sede di esercizio *ad nutum* della facoltà di recesso, sostiene come "[1]a esclusione della valorizzazione e valutazione della buona fede oggettiva e della rilevanza anche dell'eventuale esercizio abusivo del recesso [...] consentirebbero che il recesso *ad nutum* si trasformi in un recesso, arbitrario, cioè *ad libitum*, di sicuro non consentito dall'ordinamento giuridico".

¹² M. R. MORELLI, La buona fede come limite all'autonomia negoziale e fonte di integrazione del contratto nel quadro dei congegni di conformazione delle situazioni soggettive alle esigenze di tutela degli interessi sottostanti, in Giust. Civ., 1994, p. 2168.

¹³ Cass. civ., sez. I, sent. del 24 settembre 1999, n. 10511.

¹⁴ Cass. civ.., sez. III, sent. del 18 settembre 2009, n. 20106.

¹⁵ Tra i molti si veda N. LIPARI, Ancora sull'abuso del diritto Riflessioni sulla creatività della giurisprudenza, in Questione Giustizia, 2016, fasc. 4, p. 33; G. D'AMICO, Recesso ad nutum, buona fede e abuso del diritto, in Contratti, 2010, p. 5; R. PARDOLESI e A. PALMIERI, Della serie «a volte ritornano»: l'abuso del diritto alla riscossa, in Foro it., 2010, p. 95 sgg.; C. SCOGNAMIGLIO, Abuso del diritto, buona fede, ragionevolezza (verso una riscoperta della pretesa funzione correttiva dell'interpretazione del contratto?), in Nuova Giur. Civ., 2010, II, pp. 139 e i saggi raccolti in S. PAGLIANTINI (a cura di), Abuso del diritto e buona fede dei contratti, Torino, Giappichelli, 2010.

Attraverso una articolata motivazione¹⁶, il Giudice di Legittimità giunge alla soluzione, di per sé non particolarmente controversa, della sindacabilità secondo buona fede del recesso dal contratto ovvero dell'abusività dello stesso¹⁷, offrendo tuttavia al contempo alcune considerazioni fortemente discutibili sul concetto generale di abuso del diritto, anche in relazione ai rapporti tra quest'ultimo, il canone di buona fede e le norme costituzionali¹⁸. La sentenza afferma infatti come "il principio di buona fede oggettiva, cioè della reciproca lealtà di condotta, deve accompagnare il contratto nel suo svolgimento, dalla formazione all'esecuzione, e, in quanto espressione del dovere di solidarietà fondato sull'art. 2 Cost., impone a ciascuna delle parti del rapporto obbligatorio di agire nell'ottica di un bilanciamento degli interessi vicendevoli". Il combinato tra doveri inderogabili di solidarietà e buona fede oggettiva avrebbe permesso il "contemperamento dei diritti e degli interessi delle parti in causa, in una prospettiva anche di equilibrio e di correttezza dei comportamenti economici", così che "la buona fede, in sostanza, serv[a] a mantenere il rapporto giuridico nei binari dell'equilibrio e della proporzione".

Quest'ultima pronuncia, peraltro oggetto sul punto di aspre critiche¹⁹, offre un ulteriore contributo nella configurazione di un ampliamento delle facoltà del giudice nel sindacato delle vicende del contratto. Essa non opera espressamente una estensione dell'applicabilità del canone di buona fede nelle diverse fasi contrattuali, anzi risulta piuttosto incerta e confusa nella distinzione della rilevanza della clausola di buona in sede di integrazione, interpretazione ed esecuzione del contratto come tradizionalmente configurata alla luce delle disposizioni codicistiche. Le affermazioni riportate consentono in ogni caso di riconoscere un'ampia concessione verso "logiche manipolative del contratto medesimo" ²⁰. Il richiamo ai principi costituzionali²¹ risulta così uno strumento per forzare le

¹⁶ La dottrina ha parlato di "sovrabbondanza" della motivazione (V. C. SCOGNAMIGLIO, *Abuso del diritto, buona fede, ragionevolezza*, cit.)

¹⁷ Ibidem

¹⁸ Si noti peraltro, come sottolineato da G. D'AMICO, *Recesso* ad nutum, cit., che la Corte di Cassazione in questa sentenza operi una continua sovrapposizione concettuale tra abuso del diritto e buona fede.

¹⁹ Si veda in quest'ottica R. PARDOLESI, Della serie «a volte ritornano», cit.

²⁰ F. VIGLIONE, il giudice riscrive il contratto per le parti, cit.

²¹ Si noti altresì un passaggio (molto discutibile e infatti aspramente criticato sia in R. PARDOLESI, *Della serie «a volte ritornano», cit.* che in G. D'AMICO, *Recesso ad* nutum, cit.) che sostiene la previsione di una funzionalizzazione dell'esercizio dell'autonomia privata, sulla base della richiesta "funzione sociale" prevista per la proprietà privata dall'art. 42 Cost.

tradizionali categorie giuridiche civilistiche²² e consentire al giudice di fornire direttamente una risposta di natura rimediale ai bisogni di giustizia contrattuale.

Nell'ordinanza qui esame, la Corte di Cassazione fa riferimento in motivazione, attraverso la citazione delle loro massime, alle sentenze n. 10182 del 2009 e n. 22819 del 2010. Esse non presentano particolari profili innovativi, ma si limitano ad ampliare gli approdi raggiunti nella giurisprudenza appena richiamata.

Nella sentenza n. 10182 del 2009²³ la Corte di Cassazione ribadisce in modo netto la portata dei principi di buona fede e correttezza, di cui agli art. 1175 e 1375 c.c., che sono ritenuti "parte del tessuto connettivo dell'ordinamento giuridico". Tali obblighi di buona fede, "costituzionalizzati" in ragione del "rapporto sinergico con il dovere inderogabile di buona fede di cui all'art. 2 Cost.", vengono dunque a definire un autonomo dovere giuridico, risultando direttamente espressione "di un principio generale di solidarietà sociale". Rispetto alle vicende del contratto, il giudice è chiamato a svolgere un bilanciamento "in funzione di garanzia del giusto equilibrio tra gli opposti interessi", venendo il principio di buona fede, così come interpretato alla luce del combinato con l'art. 2 Cost., ad accompagnare il contratto "in ogni sua fase", sia essa la formazione, l'interpretazione o l'esecuzione dello stesso. La buona fede prescinde dunque "da specifici obblighi contrattuali e dal dovere del neminem laedere" e viene così a sovrapporsi alla sfera dell'abuso del diritto nella misura in cui impedisce, nell'esercizio di una determinata pretesa inerente al contratto, "comportamenti ostruzionistici".

Nella sentenza n. 22819 del 2010²⁴ la Corte, identificata la buona fede come "generale principio etico-giuridico" che rappresenta "l'interfaccia" della nozione di abuso del diritto, riconosce specifici "obblighi collaterali (di protezione, di cooperazione, di informazione)" da determinare sulla base degli sviluppi delle vicende contrattuali e dagli equilibri degli interessi delle parti contraenti "per tutelare l'utilità e gli interessi dell'altro, nei limiti in cui ciò possa avvenire senza un apprezzabile sacrificio di altri valori". Pertanto, "il principio di correttezza e buona fede [...] deve essere inteso in senso oggettivo ed enuncia un dovere di solidarietà, costituzionalmente garantito, che, operando con criterio di reciprocità, esplica la

²² V. N. LIPARI, Ancora sull'abuso del diritto, cit.

²³ La questione riguardava la violazione degli obblighi di correttezza in capo all'amministrazione del condominio che abbia rifiutato l'adempimento parziale del saldo delle spese condominiali e degli oneri accessori e, in particolare, la legittimazione della sollevazione dell'eccezione di inadempimento da parte del condominio a seguito del versamento soltanto parziale degli importi dovuti da parte del condomino.

²⁴ Si trattava di una questione relativa alla violazione degli obblighi di buona fede e correttezza a seguito della levazione del protesto da parte di una banca per un assegno scoperto girato a sé stesso da un correntista della medesima banca.

sua rilevanza nell'imporre a ciascuna delle parti del rapporto obbligatorio il dovere di agire in modo da preservare gli interessi dell'altra, a prescindere dagli specifici obblighi contrattuali o legali". In quest'ottica il giudice resta comunque estraneo al "controllo, anche in senso modificativo o integrativo (e dunque manipolativo), dello statuto negoziale, in vista di un giusto equilibrio degli opposti interessi", ma si limita a individuare un limite interno ai rapporti giuridici già definiti dalla disciplina contrattuale "affinché l'ossequio alla legalità formale non si traduca in sacrificio della giustizia sostanziale e non risulti, quindi, disatteso l'inderogabile dovere di solidarietà presidiato dall'art. 2 Cost.".

4. Limiti alla libertà contrattuale e tutela della parte debole nella giurisprudenza della Corte costituzionale

Mentre il Giudice di legittimità ha avuto modo di sviluppare un'ampia giurisprudenza sui rapporti tra autonomia contrattuale e doveri inderogabili di solidarietà posti dall'art. 2 Cost., non si riscontrano precedenti della Corte costituzionale significativi in quest'ambito, salvo due isolate ordinanze riguardanti la riducibilità della caparra confirmatoria manifestamente eccessiva²⁵. In ogni caso la giurisprudenza costituzionale in materia di libertà contrattuale appare in generale scarsa²⁶ e risulta pertanto difficoltoso determinare puntualmente i limiti posti dalla Corte all'esercizio dell'autonomia contrattuale²⁷.

In alcuni precedenti, pur piuttosto risalenti²⁸, emergono prospettive di limitazione della libertà contrattuale in virtù del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. In particolare, si afferma come "il principio dell'autonomia

²⁵ Corte cost., ord. del 24 ottobre 2013, n. 248 e Corte cost., ord. del 2 aprile 2014, n. 17 che saranno oggetto *infra* di ampio commento.

²⁶ La Corte costituzionale non riconosce autonomo rilievo alla libertà contrattuale, ma la pone come strumentale all'esercizio della libertà di iniziativa economica privata e alla libertà di acquisto e godimento della proprietà (artt. 41 e 42 Cost.). Si vedano *ex plurimis* Corte cost., sent. del 15 luglio 1983, n. 252, Corte cost., sent. del 5 aprile 1984, n. 89 e Corte cost., sent. del 15 maggio 1990, n. 241. Nonostante ciò, la giurisprudenza costituzionale in materia non individua i limiti della libertà contrattuale rispetto a possibili lesioni di interessi costituzionalmente garantiti, ma al contrario tende a salvaguardare l'esercizio della libertà contrattuale, pur in posizione di strumentalità rispetto alle libertà soprarichiamate, dalle ingerenze del potere pubblico (V., criticamente, S. RODOTÀ, *Le fonti d'integrazione del contratto*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 49).

²⁷ F. MACARIO, *Autonomia privata (profili costituzionali)*, in *Enc. Dir. Annali VIII*, 2015, p. 61 sgg.

²⁸ Corte cost., sent. del 12 novembre 1974, n. 256, in materia di legittimità della *clausola solve et repete*, e Corte cost., sent. del 15 maggio 1990, n. 241, in materia di obblighi a contrarre in situazioni di monopolio di fatto.

contrattuale, [...] se ha rilievo assolutamente preminente nel sistema del Codice civile del 1942, non lo ha negli stessi termini nel sistema delineato dalla Costituzione, che non solo lo tutela in via meramente indiretta, come strumento della libertà di iniziativa economica [...], ma pone limiti rilevanti a tale libertà." Tali limiti, in particolare, consistono nel divieto di esercitare la libertà contrattuale in contrasto con l'utilità e i fini sociali, a mente dell'art. 41 Cost., così da promuovere "il programma di eliminazione delle diseguaglianze di fatto additato dall'art. 3, secondo comma, Cost., che va attuato anche nei confronti dei poteri privati e richiede tra l'altro controlli sull'economia privata finalizzati ad evitare discriminazioni arbitrarie".

Non risultano, invece, riconducibili a quest'ultimo orientamento le già richiamate ordinanze n. 248 del 2013 e n. 77 del 2014 in materia di *reductio ad aequitatem* della caparra confirmatoria. Tali pronunce, di contenuto sostanzialmente coincidente, hanno dato adito, per quanto isolate, a un acceso dibattito nella dottrina civilistica, che si attesta prevalentemente su posizioni critiche²⁹ pur con alcune rilevanti eccezioni³⁰, a causa dell'anomalia della struttura della motivazione adottata che, giungendo alla declaratoria di manifesta inammissibilità della questione di costituzionalità, si è comunque diffusa in una puntuale ricostruzione interpretativa della disciplina rilevante in materia di riducibilità della caparra confirmatoria. La Corte costituzionale motiva la (manifesta) irrilevanza delle questioni indicando al giudice l'inedita facoltà, in caso di impossibilità per il giudice di riqualificare la natura degli importi versati a caparra³¹, di dichiarare nulle le clausole contrattuali che prevedano una caparra

²⁹ Si veda in particolare, pur con diversi accenti, R. PARDOLESI, *Un nuovo super-potere giudiziario: la buona fede adeguatrice e demolitoria*, in *Foro it.*, 2014, I, pp. 2039 sgg.; G. D'AMICO, *Applicazione diretta dei principi costituzionali e nullità della caparra confirmatoria "eccessiva"*, in *I Contratti*, 2014, fasc. 10, pp. 929 sgg, G. LENER, *Quale sorte per la caparra confirmatoria manifestamente eccessiva?*, in *Foro it.* 2014, I, pp. 2042, F.P. PATTI, *Caparra confirmatoria e riduzione giudiziale*, su www.treccani.it e C. CASTRONOVO, *L'eclissi del diritto civile*, cit.

³⁰ Le implicazioni metodologiche sottese a tali pronunce della Corte costituzionale sono particolarmente valorizzate e positivamente valutate in E. SCODITTI, *Il diritto dei contratti fra costruzione giuridica e interpretazione adeguatrice*, in *Foro it.*, 2014, pp. 2036 sgg., F. MACARIO, *L'autonomia privata nella cornice costituzionale*, cit. e N. LIPARI, *Intorno alla "giustizia" del contratto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016.

³¹ Sulla possibile natura di tale riqualificazione si veda, in particolare, F.P. PATTI, *Note a richiami*, in *Foro it.*, 2014, I, p 383. Si potrebbe trattare della riqualificazione della previsione, come già avviene in altri ordinamenti, della caparra confirmatoria come clausola penale, con la conseguente applicabilità dell'art. 1384 c.c., anche se parte della dottrina (in particolare G. D'AMICO, *Applicazione diretta dei principi costituzionali*, cit.) ipotizza si tratti di riqualificare l'importo versato come acconto.

confirmatoria manifestamente eccessiva per contrasto con il canone di buona fede in combinato con i doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. Secondo il Giudice delle Leggi, in presenza di "un regolamento degli opposti interessi non equo e gravemente sbilanciato in danno di una parte", il giudice può dichiarare *ex officio* la "nullità (totale o parziale) ex articolo 1418 cod. civ., della clausola stessa, per contrasto con il precetto dell'articolo 2 Cost., (per il profilo dell'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà) che entra direttamente nel contratto, in combinato contesto con il canone della buona fede, cui attribuisce vis normativa, «funzionalizzando così il rapporto obbligatorio alla tutela anche dell'interesse del partner negoziale nella misura in cui non collida con l'interesse proprio dell'obbligato» 32.

Tali pronunce rappresentano così la prosecuzione, portata alle estreme conseguenze, del primo orientamento della Corte di Cassazione che abbiamo prima richiamato. Il combinato tra canone di buona fede e obblighi costituzionali di solidarietà, da limitarsi a illuminare l'interpretazione del contratto e l'applicazione della buona fede *in executivis* in ragione degli interessi della controparte, finisce per assumere autonomo rilievo consentendo al giudice sulla base delle esigenze del caso concreto di ricavare delle regole da utilizzare direttamente per manipolare o financo ridurre a invalidità³³ la disciplina contrattuale stabilita dai paciscenti. Questa progressione porta dunque ad assumere il combinato tra canone di buona fede e doveri inderogabili di solidarietà come fondante un obbligo di tutelare gli interessi della controparte immediatamente precettivo e applicabile potenzialmente a ogni fattispecie contrattuale.

Non a caso alcuni illustri autori hanno aspramente contestato questo orientamento evidenziando come, se le argomentazioni della Corte costituzionale avessero avuto un seguito³⁴, si sarebbe affermato "un principio «eversivo» dell'intero ordinamento costituzionale"³⁵ in quanto "[s]e i «principi» costituzionali (e le clausole generali) sono direttamente idonei a conformare il

³² La citazione, presente nel passo dell'ordinanza n. 248 del 2013 qui riportato, è tratta dalla sent. n. 10511 del 1999 della sez. I della Corte di Cassazione.

³³ Si viene così a travolgere la nota distinzione tradizionale tra norma di validità e norme di responsabilità. Per un analogo utilizzo della buona fede, ma in materia precontrattuale, si veda E. SCODITTI, *Regole di comportamento e regole di validità: i nuovi sviluppi della responsabilità precontrattuale*, in *Foro it.*, 2006, 4, p. 1108 sgg.

³⁴ In realtà, come sottolineato in F. MACARIO, *La (ir)riducibilità della caparra (eccessiva) e il (mancato) dialogo tra le corti*, in *Foro it.*, 2015, I, p. 1044, la posizione della Corte costituzionale nei suoi elementi più radicali è stata sostanzialmente ignorata dalla Corte di Cassazione finanche nella stessa materia della riducibilità della caparra confirmatoria manifestamente eccessiva.

³⁵ G. D'AMICO, Applicazione diretta dei principi costituzionali, cit., p.933.

potere di autonomia privata, viene «relativizzata» d'un solo colpo qualsiasi regolamentazione legale dell'esercizio di tale potere, perché qualsiasi limite potrà (più o meno agevolmente) ricondursi ad un principio costituzionale (o ad una clausola generale)"³⁶. Parte, seppur minoritaria, della dottrina ha al contrario interpretato questi sviluppi nella prospettiva di una nuova teoria del contratto maggiormente capace di fornire tutela ai bisogni concreti di giustizia³⁷ e, in generale, più sensibile a una prospettiva "rimediale"³⁸ del diritto civile.

5. Il ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

L'analisi della giurisprudenza, di legittimità e costituzionale, mette chiaramente in luce l'incertezza applicativa del combinato tra canone di buona fede e art. 2 Cost. Se nelle prime pronunce il dovere costituzionale di solidarietà contribuiva alla concretizzazione contenutistica della clausola di buona fede, lasciando sostanzialmente inalterato il perimetro delle categorie giuridiche tradizionali o al più rafforzando la forza argomentativa della loro applicazione in casi non chiari, progressivamente si è superata, almeno in una parte della giurisprudenza di Cassazione, l'identificazione di specifiche fattispecie a cui riconnettere tali obblighi solidaristici. A ciò ha contribuito la saldatura, e la commistione concettuale, tra buona fede "costituzionalizzata" e la controversa nozione di abuso del diritto, che permetterebbe di considerare gli obblighi costituzionali di solidarietà come indistintamente connessi all'esecuzione di qualsivoglia rapporto giuridico soggettivo, e il richiamo diretto ad esigenze di giustizia del caso concreto, utilizzate per obliterare le tradizionali qualificazioni giuridiche come nel caso della riqualificazione delle eccezione di manifesta eccessività della clausola penale. Le due ordinanze della Corte costituzionale mostrano poi un ulteriore superamento delle tecniche argomentative proprie dell'applicazione della clausola civilistica di buona fede, grazie a un'applicazione diretta del combinato tra canone di buona fede e doveri inderogabili di solidarietà da cui l'interprete ricava una norma immeditatamente precettiva con la conseguente nullità della previsione contrattuale contrastante ai sensi degli artt. 1418 c.c. e ss.

In questa linea di tendenza non è possibile collocare con certezza la pronuncia qui commentata. Gli approdi giurisprudenziali ivi richiamati non paiono, infatti, a tal fine risolutivi. La sentenza n. 10182 del 2009, nel fare espresso riferimento alla violazione degli obblighi di buona fede come abuso del diritto e abuso del processo, sembrerebbe supportare una concezione estensiva dell'applicabilità del canone buona fede alla luce dei principi costituzionali. Ma, al di là delle

ioiaem.

³⁶ Ibidem.

F. MACARIO, L'autonomia privata nella cornice costituzionale, cit.
 E. SCODITTI, Il diritto dei contratti fra costruzione giuridica e interpretazione

adeguatrice, cit.

proclamazioni generali in punto di motivazione, si deve notare come la Corte ne abbia dato un'applicazione prudente e come pertanto la clausola di buona fede sia servita più a circoscrivere la natura dei rapporti tra condomini e condominio³⁹ che a supportare un modello generale di buona fede "costituzionalizzata" valido indistintamente per ogni rapporto giuridico.

Analogo orientamento pare riscontrarsi anche nella sentenza n. 22819 del 2010. Dopo aver definito l'abuso del diritto come "interfaccia" della buona fede costituzionale, la Cassazione si affretta poco dopo a precisare come il giudice resti comunque estraneo al "controllo, anche in senso modificativo o integrativo (e dunque manipolativo), dello statuto negoziale", al contrario di quanto sembra essere affermato nella decisione del caso Renault. Per quanto la Corte si abbandoni ad affermazioni impegnative, sostenendo come la buona fede ponga un limite interno a ogni situazione giuridica soggettiva "affinché l'ossequio alla legalità formale non si traduca in sacrificio della giustizia sostanziale", conforta, nella precisazione del contenuto precettivo del combinato tra canone di buona fede e doveri costituzionali di solidarietà, il richiamo espresso alla sentenza n. 3775 del 1994 sulle modalità di definizione degli obblighi derivanti dalla buona fede. Si noti inoltre la natura particolarissima del caso che aveva dato origine a tale decisione, in cui il traente era al contempo portatore dell'assegno e cliente della banca che aveva sollevato il protesto, e in cui pertanto gli obblighi di solidarietà insistevano su un intricato complesso di rapporti giuridici intercorrenti tra le parti in causa⁴⁰.

Del tutto irrisolti risultano in ogni caso i complessi problemi, sul piano della tecnica argomentativa, concernenti l'integrazione dei doveri costituzionali di solidarietà con la clausola di buona fede. Lo stesso riferimento operato alla "costituzionalizzazione" della clausola di buona fede appare di per sé problematico, in quanto non scioglie l'ambiguità tra la possibile attribuzione di un rango costituzionale alla clausola di buona fede sulla base dell'art. 2 Cost. o, al contrario, il mutamento del canone civilistico di buona fede attraverso l'applicazione di norme costituzionali a rapporti di diritto privato. Se, come si è visto nell'analisi della giurisprudenza, questa seconda interpretazione è senz'altro preferibile, l'imprecisione della terminologia finisce per offuscare i reali processi ad essa sottesi.

Il controverso rapporto tra disposizioni codicistiche e art. 2 Cost. trova invero nella dottrina civilistica un amplissimo ed eterogeneo ventaglio di possibili soluzioni. Mentre alcuni autori⁴¹ sottolineano come il riferimento ai doveri

³⁹ Così N. IZZO, Parziarietà delle obbligazioni contrattuali del condominio: prime applicazioni, qualche disapplicazione e un probabile contrasto con il diritto vivente, in Giust. Civ., 2009, pp. 1831 sgg.

⁴⁰ V. paragrafo 3.

⁴¹ V. L. MENGONI, Autonomia privata e costituzione, cit.

costituzionali non aggiunga nulla al significato già tradizionalmente ascrivibile alla clausola civilistica di buona fede, altri⁴² sostengono invece che l'art. 2 Cost. consenta un'interpretazione estensiva del canone di buona fede capace di includere nel sindacato del giudice sulle vicende del contratto anche obblighi di tutela di specifici interessi della controparte. Rispetto a quest'ultima prospettiva c'è chi⁴³ infine parla apertamente di interpretazione costituzionalmente conforme delle disposizioni contrattuali in materia di buona fede, sulla scorta dell'orientamento ricavabile dalle ordinanze costituzionali in materia di caparra confirmatoria. Queste ultime si prestano, tuttavia, anche a una più radicale prospettiva interpretativa che, valorizzando la vis normativa del combinato, consideri ormai superata un'applicazione mediata⁴⁴ della norma costituzionale attraverso l'integrazione o la manipolazione della clausola generale di buona fede e veda al contrario una applicazione diretta degli obblighi costituzionali di solidarietà, pur in combinato con il canone civilistico di buona fede, capace di imporsi imperativamente sulla disciplina contrattuale a pena di nullità delle clausole contrattuali contrastanti.

Tali incertezze ricostruttive appaiono ulteriormente incrementate dal mancato ancoraggio della decisione qui in commento a specifici articoli del Codice civile, essendo l'art. 2 Cost. l'unica disposizione indicata in motivazione, peraltro attraverso la citazione di una massima. In realtà, l'intero filone giurisprudenziale richiamato mostra un progressivo emanciparsi da un riferimento espresso ai parametri normativi rilevanti nella decisione del caso. Se nella sentenza n. 3775 del 1994 è presente una precisa ricostruzione, per quanto non puntualmente declinata rispetto al perimetro del caso oggetto di qualificazione giuridica, delle disposizioni codicistiche rilevanti in materia di concretizzazione della clausola di buona fede alla luce dell'art. 2 Cost. 45, nelle ordinanze della Corte costituzionale troviamo

 $^{^{42}}$ È questo l'orientamento che si può rinvenire in M.R. MORELLI, La buona fede come limite all'autonomia negoziale, cit.

⁴³ E. SCODITTI, *Il diritto dei contratti fra costruzione giuridica e interpretazione adeguatrice,* cit.

⁴⁴ Sulla distinzione sull'efficacia mediata e immediata delle norme costituzionali tra privati nel diritto italiano, sulla scorta della distinzione tra *unmittelbare* e *mittelbare Drittwirkung*, si veda C. CASTRONOVO, *L'eclissi del diritto civile*, cit. Una ricostruzione dei passaggi fondamentali del dibattito dottrinale tedesco, che resta il riferimento insuperato sul tema, si può trovare in P. FEMIA, *Drittwirkung: principi costituzionali e rapporti tra priv*ati, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2018.

⁴⁵ Si fa riferimento ai già richiamati artt. 1175 c.c., in materia di correttezza nei rapporti obbligatori, 1366 e 1375 c.c., in materia di interpretazione ed integrazione del contratto, e 1374 c.c., che individua l'equità come fonte di integrazione del contratto. La giurisprudenza successiva, pur attenendosi sostanzialmente a questo catalogo, mostrerà le potenzialità applicative del principio costituzionali di solidarietà nella concretizzazione

ormai soltanto un riferimento generico al combinato tra canone di buona fede e doveri costituzionali di solidarietà. Ciò non sarebbe in sé problematico se non fosse che, in molti dei casi qui richiamati, la disposizione civilistica applicabile risulta tutt'altro che pacificamente individuabile e che pertanto costringa l'interprete, chiamato alla ricostruzione dogmatica di tali decisioni, a un ulteriore sforzo ermeneutico che incrementa i potenziali profili di incertezza.

Per porre dunque tali problematiche in relazione con la decisione adottata nel caso in commento, appare opportuno identificare le disposizioni codicistiche rilevanti nella determinazione degli obblighi di buona fede gravanti sul creditore garantito. In materia di fideiussione, come peraltro richiamato dai giudici di prime cure, il fideiussore per un'obbligazione futura è liberato, ai sensi dell'art. 1956 c.c., "se il creditore, senza speciale autorizzazione del fideiussore, ha fatto credito al terzo, pur conoscendo che le condizioni patrimoniali di questo erano divenute tali da rendere notevolmente più difficile il soddisfacimento del credito". Tale disposizione viene così interpretata nel senso che non è consentito al creditore garantito di trasferire un aggravio del rischio dell'inadempimento del debitore principale in capo al fideiussore senza il suo consenso⁴⁶. L'art. 1956 c.c. è stato riconosciuto, sia dalla dottrina⁴⁷ che dalla giurisprudenza⁴⁸, come espressione dei generali principi di buona fede di cui agli artt. 1175 e 1375 c.c. Tale orientamento risultava essersi in particolare consolidato a seguito della diffusione nei contratti di fideiussione cd. omnibus, che rappresentano il tipo standard di fideiussione con obbligazione futura, di una preventiva rinuncia del fideiussore ad avvalersi della liberazione di cui all'art. 1956 c.c. La giurisprudenza aveva prontamente reagito⁴⁹, prima che intervenisse il legislatore con la previsione della non rinunciabilità di tale

anche di altre clausole generali. Si pensi al sindacato sulla meritevolezza del contratto alla luce dell'art. 1322 c.c. (v. F. MACARIO, *L'autonomia privata nella cornice costituzionale*, cit), su cui si veda in particolare la sent. 9140 del 2016 in materia di legittimità delle clausole assicurative cd. *claims made*.

⁴⁶ Sembra essere questo l'orientamento accolto dai giudici di merito nel caso qui in esame (v. E. MATTIOLI, *Obblighi di buona fede e correttezza per il garantito, pena la liberazione del fideiussore*, in *Diritto e Giustizia*, fasc. 227, 2019, pp. 5 sgg.)), per quanto, come si vedrà meglio subito oltre, venga poi esclusa ogni responsabilità del creditore garantito.

⁴⁷ Si veda, anche per la ricostruzione degli sviluppi storici del rapporto tra canone di buona fede e art. 1956 c.c., F. ROLFI, *Fideiussione omnibus ed obblighi di buona fede del creditore*, in *Corriere Giur.*, 2011, 4, p. 510 sgg.

⁴⁸ Si veda da ultimo la recente Cass. Civ., sez. III, ord. del 13 dicembre 2019, n. 32774, che richiama inoltre espressamente il combinato tra canone di buona fede e art. 2 Cost.

⁴⁹ F. ROLFI, Fideiussione omnibus ed obblighi di buona fede del creditore, cit. Si veda, ex plurimis, Cass. civ., sez. I, sent. del 18 luglio 1989, n. 3366 con nota di A. DI MAJO, La fideiussione omnibus e il limite della buona fede, in Foro it., 1989, p. 2753.

liberazione con la legge n. 154 del 1992, neutralizzando tale pattuizione attraverso la verifica in concreto, alla luce del canone di buona fede contrattuale, del possibile aggravio della posizione del fideiussore da parte del creditore garantito quando quest'ultimo avesse sottoposto il primo a un concreto rischio di insolvenza del debitore principale.

Non si può, tuttavia, ritenere che la Corte di Cassazione abbia nel caso oggetto della presente nota dato applicazione, seppur alla luce degli obblighi costituzionali di solidarietà, all'art. 1956 c.c. Anche a prescindere dalla configurabilità di una nuova obbligazione nel caso di mancato esercizio dell'eccezione di inadempimento, non viene qui in rilievo la conoscibilità da parte del creditore garantito di condizioni patrimoniali del debitore principale tali da rendere notevolmente più difficile il soddisfacimento del credito. Proprio sulla base di quest'ultimo elemento, peraltro interpretato in senso soggettivo⁵⁰, i giudici di merito avevano al contrario precedentemente escluso la sussistenza di ogni responsabilità in capo al creditore. La Corte di Cassazione afferma invece chiaramente come quest'ultimo risponda in ogni caso se ingiustificatamente la posizione del fideiussore "sia stata aggravata dal garantito".

Si devono dunque considerare solamente quelle disposizioni del Codice civile, già richiamate nell'orientamento giurisprudenziale precedentemente analizzato, che disciplinano in via generale il canone di buona fede. La Corte di Cassazione nell'ordinanza in esame ragiona genericamente di obblighi di correttezza e buona fede che "permeano la vita del contratto". Gli arresti giurisprudenziali espressamente richiamati, nonché alcuni dei motivi di censura della sentenza d'appello sollevati dal ricorrente, consentono tuttavia di ritenere che entrino in gioco in particolare gli artt. 1175 c.c., in materia di correttezza dei rapporti obbligatori, e 1375 c.c., in materia di esecuzione del contratto. La decisione del caso non può ritenersi tuttavia interamente riconducibile alla categoria della tradizionale responsabilità *in executivis*. Risulta infatti dubbio che quest'ultima possa comportare finanche una integrazione della disciplina contrattuale consistente nella previsione in capo al creditore garantito di un vero e proprio obbligo di tutelare gli interessi del fideiussore, anche attraverso azioni positive come la sollevazione dell'eccezione di inadempimento.

Si deve dunque riconoscere come nel caso in esame il riferimento all'art. 2 Cost., così come declinato negli sviluppi giurisprudenziali in materia, abbia esercitato un contributo significativo nell'estendere il contenuto della tutela della controparte

⁵⁰ I giudici di merito, nell'escludere un comportamento colpevole in capo al creditore garantito da polizza fideiussoria, avevano di fatto adottato un criterio di valutazione del comportamento del creditore analogo a quello che si sarebbe dovuto adottare, ai sensi dell'art. 1900 c.c., se si fosse ritenuta applicabile alla polizza fideiussoria la disciplina del contratto di assicurazione e non quella della fideiussione.

prevista dagli artt. 1175 e 1375 c.c. L'applicazione di un obbligo costituzionale di solidarietà ha altresì consentito di superare eventuali problematiche connesse al complesso intrecciarsi dei rapporti tra polizza fideiussoria e rapporto obbligatorio principale. In questo caso infatti gli obblighi di buona fede imposti al creditore garantito finivano per vincolare il comportamento di questi anche nelle vicende relative al rapporto contrattuale principale. Attraverso il richiamo al canone di buona fede "costituzionalizzato" la Corte di Cassazione tralascia ogni problematica qualificazione dell'eccezione di inadempimento come facoltà attribuita in seno all'esecuzione della polizza fideiussoria ai sensi dell'art. 1375 c.c. e non piuttosto come parte dell'esecuzione del contratto principale, né si pone il problema di dover verificare se il contenuto del principio di correttezza nei rapporti obbligatori ex art. 1175 c.c. possa estendersi a tal punto da influenzare l'esecuzione di un distinto contratto venendo così a determinare un potenziale detrimento degli interessi del debitore principale. Al contrario, alla luce dei doveri costituzionali di solidarietà, il giudice, sulla base delle doglianze allegate dalle parti, può apprezzare le effettive dinamiche intercorrenti tra le parti e intervenire sulla base dell'esigenza di garantire giustizia nel caso concreto.

Se la presente pronuncia conferma dunque una concezione estensiva, o se si vuole costituzionalmente conforme, del canone di buona fede così come ricavabile dalle disposizioni codicistiche, non sembrano al contrario essere presenti serie rotture con le categorie civilistiche tradizionali. La buona fede, pur nella accezione più ampia derivata dal rilievo dei doveri costituzionali di cui all'art. 2 Cost., resta confinata nell'alveo dell'esecuzione del contratto, ponendosi semplicemente come argine a uno scorretto trasferimento dei rischi attraverso un comportamento del creditore ingiustamente lesivo del fideiussore. Gli obblighi costituzionali di buona fede si risolvono così semplicemente nel negare tutela al soggetto garantito che con la sua condotta non preservi gli interessi del garante⁵¹.

6. Il ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

La pronuncia qui in commento conferma, prescindendo da alcuni elementi ricostruttivi ancora controversi, come la giurisprudenza in materia di applicazione del canone di buona fede in combinato con l'art. 2 Cost. mostri una vitalità e una capacità espansiva difficilmente resistibile⁵². Tale tendenza appare accentuata dalla apparente eterogeneità dei casi applicativi, la quale contribuisce all'incremento della pervasività della buona fede nel sistema del diritto delle obbligazioni e dei contratti. Gli obblighi costituzionali di solidarietà possono dunque ritenersi aver

⁵¹ V. E. MATTIOLI, Obblighi di buona fede e correttezza per il garantito, cit.

⁵² Un illustre Autore ha parlato in proposito di buona fede "amebica" (R. PARDOLESI, Un nuovo super-potere giudiziario, cit.).

segnato profondamente, a prescindere dalla tassonomia delle tecniche argomentative adottate⁵³, la portata del governo del giudice sulla discrezionalità contrattuale. Come sottolineano ormai numerosi autori⁵⁴ l'applicazione dei principi costituzionali nel diritto dei contratti, in particolare in relazione alla clausola di buona fede, ha contribuito a modificare in profondità il ruolo del giudice nel controllo sulle vicende del contratto, assecondando quella rinnovata attenzione ai soggetti deboli del rapporto contrattuale propria della concezione del contratto nel nuovo millennio⁵⁵.

Vi è quindi uno spostamento da una disciplina contrattuale predeterminata e rigidamente regolata a un protagonismo dell'interprete in sede applicativa⁵⁶. Tale tendenza, nella prospettiva della garanzia della giustizia del contratto nel caso concreto, va dunque a rimodulare la funzione del giudice nel rapporto sia con la società che con il decisore politico. Nella valorizzazione della "triade contratto, giudice e Costituzione" 57 da un lato si rafforza il contatto tra organo giudicante e società, in quanto il primo è chiamato a conoscere direttamente i bisogni e gli interessi della seconda per poter soddisfare efficacemente le esigenze di giustizia sottese alla sua decisione, dall'altro si riduce l'influenza del legislatore, in quanto non è più la fonte legislativa a dover bilanciare i principi posti dalla Costituzione in materia contrattuale ma è direttamente il giudice ordinario ad essere chiamato ad un siffatto compito. Viene promossa, dunque, anche in questo campo una funzione dell'attività giudiziaria che parte della dottrina ha definito come "creativa"⁵⁸, ma che, a prescindere da tale controversa e discutibile qualificazione, si risolve nel consolidamento dell'accesso del giudice a nuove tecniche argomentative e decisorie, tra cui in particolare il bilanciamento dei principi (anche di rango costituzionale⁵⁹). Si apre così, in ragione della valorizzazione di una

⁵³ A prescindere dalla storica distinzione tra *Drittwirkung* mediata e immediata e i relativi corollari e variazioni, il fenomeno dell'applicazione dei principi costituzionali presso terzi è sostanzialmente espressione di una differente ideologia sul sindacato del controllo dei giudici sui privati.

⁵⁴ Si veda sul tema N. RIZZO, *Note minime sull'uso dei principi costituzionali*, cit., E. SCODITTI, *Il sindacato del giudice*, cit. e G. D'AMICO, *Problemi (e limiti)*, cit.

⁵⁵ G. Alpa, *Il contratto del terzo millennio: intervento conclusivo*, in *Nuovo Giur. Civ.*, 2018, pp. 1158.

⁵⁶ N. LIPARI, *Principio di eguaglianza ed esercizio della giurisdizione*, in *Questione Giustizia*, 2020, fasc. 1, pp. 15 sgg.

⁵⁷ E. SCODITTI, *Il sindacato del giudice*, cit.

Proprio in relazione tema dell'abuso del diritto, intimamente connesso all'applicazione del canone di buona fede, si vedano i contributi, su posizione opposte, di L. FERRAJOLI, *Contro la giurisprudenza creativa*, in *Questione Giustizia*, 2016, fasc. 4, pp. 13 sgg e N. LIPARI, *Ancora sull'abuso del diritto*, cit.

⁵⁹ V. N. RIZZO, Note minime sull'uso dei principi costituzionali, cit.

duplice natura del contratto come fatto giuridicamente rilevante e come fonte normativa, al consolidarsi di un nuovo "controllo di legittimità costituzionale" della disciplina contrattuale⁶⁰.

Non soddisfa dunque fino in fondo la tesi di chi, in ambito pubblicistico, ritenga di liquidare l'applicazione dei principi costituzionali nella giurisprudenza di cassazione come richiami "a scopo meramente "decorativo" e formale"⁶¹. Nell'apostrofare tale tendenza come un "abuso dell'abuso"⁶² operato attraverso un richiamo pretestuoso alle norme costituzionali, si assumerebbe una prospettiva anti-storica⁶³, finendo per obliterare una linea trasformativa del sistema contrattuale, certo frutto di una opzione ideologica sul rapporto tra legislatore e giudice, ma che trova ormai da diversi decenni numerosi riscontri sia nella dottrina civilistica⁶⁴, sia nella giurisprudenza di Cassazione. Il rischio, nel voler affermare la neutralità della Costituzione nelle relazioni tra privati⁶⁵, è di dover peraltro prescindere anche dalla stessa giurisprudenza costituzionale, che, seppur in un numero limitato di occasioni⁶⁶, ha individuato, pur con riferimento agli artt. 3 e 41 Cost.⁶⁷, un preciso limite costituzionale all'esercizio dell'autonomia privata.

Al contrario, appare opportuno verificare quale sia il contenuto normativo apportato dall'art. 2 Cost al controllo sulle vicende contrattuali. In questo l'ordinanza esaminata fornisce, pur nella sua sintesi, un esempio convincente di quale possa essere il nucleo duro degli obblighi costituzionali di solidarietà posti dall'art. 2 Cost. in combinato con il canone di buona fede. Si afferma infatti come esso si concretizzi nell'obbligo di tutela della controparte tale per cui il giudice debba valutare se la condotta adottata sia idonea a salvaguardare l'interesse altrui o se finisca per danneggiarlo. In quest'ottica sarebbe stato forse opportuno specificare come tale obbligo non possa certo configurarsi come assoluto, ma richieda un bilanciamento tra i possibili diversi interessi delle parti, e in questo caso anche forse del debitore principale che pure era estraneo al processo. Tale soluzione, pur non esplicitata, può, tuttavia, essere comunque ricavata dalla considerazione di come la mancata sollevazione dell'eccezione di inadempimento

⁶⁰ E. SCODITTI, *Il sindacato del giudice*, cit.

⁶¹ R. DE CARIA, La nuova fortuna dell'abuso del diritto nella giurisprudenza di legittimità: la Cassazione sta "abusando dell'abuso"? Una riflessione sul piano costituzionale e della politica del diritto, in Giur. Cost., fasc. 4, 2010, pp. 3627 sgg.

⁶² R. DE CARIA, op. ult. cit.

⁶³ Così sottolinea N. LIPARI, Ancora sull'abuso del diritto, cit.

⁶⁴ Il riferimento, come sottolinea E. SCODITTI, *Stefano Rodotà e i giovani civilisti degli anni Sessanta*, su www.questionegiustizia.it., è all'innovazione metodologica portata avanti attraverso le riflessioni di una generazione di giovani civilisti a partire dagli anni Settanta.

⁶⁵ R. DE CARIA, La nuova fortuna dell'abuso del diritto, cit.

⁶⁶ V. F. MACARIO, Autonomia privata (profili costituzionali), cit.

⁶⁷ Si veda. in particolare, la citata sentenza Corte cost. n. 241 del 1990.

abbia portato il creditore garantito ad arrecare un nocumento "che avrebbe potuto facilmente evitare".

La motivazione della Corte di Cassazione condivisibilmente non ha invece indugiato, nonostante riferimenti ad arresti giurisprudenziali certo non limpidi rispetto a questo punto, su un giudizio di proporzionalità delle prestazioni o di ragionevolezza dell'esercizio di un diritto, sulla scorta di una assimilazione del canone di buona fede alla nozione di abuso del diritto. A prescindere da ogni considerazione sulla legittimità di tali argomentazioni, apparirebbe quantomeno dubbio, per quanto come si è visto costantemente operato da parte della giurisprudenza di Cassazione, un richiamo all'art. 2 Cost. 68. Il rischio sarebbe, in questo caso, una dilatazione estrema, e pertanto non giustificabile, del contenuto semantico della disposizione costituzionale, che verrebbe così non a porre un obbligo solidaristico in capo alle parti ma semplicemente a legittimare un generico, e probabilmente arbitrario, controllo del giudice sulle vicende del contratto. Un tale ampliamento della portata applicativa dell'art. 2 finirebbe per legittimare le preoccupazioni, già richiamate⁶⁹, di chi in dottrina considera l'applicazione in tal fatta dei principi costituzionali al diritto civile come potenzialmente dannosa per la tenuta del sistema, in particolare in relazione ai principi di autonomia privata e certezza del diritto⁷⁰.

Un parametro costituzionale di legittimazione del controllo giudiziale sulla ragionevolezza nell'esercizio dei diritti attribuiti dal contratto e sulla proporzionalità delle prestazioni potrebbe essere invece dato, seppur con la dovuta prudenza in sede applicativa, dall'art. 3 Cost⁷¹. Si verrebbe così a dare attuazione non soltanto ad alcune risalenti proposte dottrinali ancora ricche di possibili spunti applicativi⁷², ma altresì alle aperture già richiamate della giurisprudenza stessa della Corte costituzionale, che ha ritenuto di poter sindacare la disciplina del rapporto contrattuale al fine della tutela dell'eguaglianza sostanziale tra le parti⁷³.

⁶⁸ Sulla ricostruzione dei fondamenti costituzionali dell'abuso del diritto si veda G. SILVESTRI, *L'abuso del diritto nel diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2016, n. 2, il quale tuttavia risulta aperto ad una possibile riconducibilità dell'abuso del diritto anche all'art. 2 Cost.

⁶⁹ G. D'AMICO, Applicazione diretta dei principi costituzionali, cit. e R. PARDOLESI, Un nuovo super-potere giudiziario, cit.

⁷⁰ Sulla necessità di garantire la certezza del diritto nell'applicazione delle clausole generali nel diritto civile vedi M. LUCIANI, *Certezza del diritto e clausole generali*, cit.

⁷¹ V. P. PERLINGIERI, Equilibrio normativo e principio di proporzionalità dei contratti, in Rass. Dir. Civ., 2001.

⁷² Si veda, in particolare, S. RODOTÀ, *Le fonti d'integrazione del contratto*, cit. e A. LISERRE, *Tutele costituzionali della autonomia contrattuale*, Giuffrè, Milano, 1971.

⁷³ Si veda in particolare la citata sentenza Cort. cost n. 256 del 1974, in cui il Giudice delle Leggi, pur dichiarando non fondata la questione di costituzionalità sull'art. 1462 c.c.

Il richiamo alla uguaglianza sostanziale potrebbe in questo modo risultare lo strumento per rimodulare il principio di legalità in materia di diritto dei contratti così da favorire, pur nella garanzia di un tasso minimo di prevedibilità della decisione del giudice, una "prassi volta a un risultato di giustizia" ⁷⁴.

Tale considerazione si presta ad un'ultima riflessione conclusiva. L'enfasi di una certa parte della dottrina a qualificare i principi costituzionali come norme senza fattispecie⁷⁵ può contribuire ulteriormente a una indeterminata estensione della sfera di applicabilità del canone di buona fede. La garanzia della certezza del diritto e il necessario bilanciamento tra la libertà di iniziativa privata e il principio solidaristico impongono tuttavia di provare a delimitare, seppur con un certo inevitabile grado di genericità⁷⁶, la casistica applicativa di tali obblighi solidaristici. In questo l'inserimento della pronuncia qui in esame nel filone giurisprudenziale già richiamato può fornire qualche spunto rilevante. In particolare, il caso oggetto del giudizio vedeva il fideiussore in una posizione di debolezza strutturale nei confronti del creditore garantito in quanto le scelte di quest'ultimo potevano arbitrariamente porlo in una condizione deteriore senza nessuna possibilità di intervento da parte del primo. La posizione di un obbligo di tutela in capo al creditore garantito consentiva, dunque, un riequilibrio delle posizioni contrattuali, eliminando un elemento strutturale di debolezza di una delle parti del contratto.

Se tale situazione rappresenta la condizione tipica per l'applicazione degli obblighi costituzionali di solidarietà, e trova un emblematico riferimento nei fatti del caso Fiuggi dove la determinazione del canone era totalmente condizionata dal comportamento in fase di esecuzione del contratto di una delle parti, in altri contesti, come in riferimento alla riducibilità della clausola penale o confirmatoria manifestamente eccessiva, la portata applicativa del principio solidaristico viene a confondersi con il sindacato sull'uguaglianza sostanziale del contratto alla luce dell'art. 3 Cost., andando in parte a sovrapporsi con esso. In queste ultime situazioni si dovrebbe forse riconsiderare se il riferimento all'art. 2 Cost. sia appropriato e se non sia piuttosto opportuno fondare il giudizio sui principi di proporzionalità e ragionevolezza, potendo in quest'ultima circostanza, anche per

in materia di clausola *solve et repete*, ha affermato come nella valutazione dell'esercizio della stessa si debba, alla luce dell'art. 3 Cost., tenere conto degli effettivi squilibri contrattuali esistenti tra le parti.

⁷⁴ N. LIPARI, *Principio di uguaglianza ed esercizio della giurisdizione*, in *Questione Giustizia*, 2020, fasc. 1, p. 22.

⁷⁵ G. D'AMICO, *Problemi (e limiti) dell'applicazione diretta*, in *Giustizia civile*, 2016, pp. 443 sgg. e N. LIPARI, *Ancora sull'abuso del diritto, cit*.

⁷⁶ V. C. Luzzati, *Prìncipi e principi. La genericità del diritto*, Giappichelli, Torino, 2012.

maggiori garanzie di certezza⁷⁷, appoggiarsi sulla prolifica giurisprudenza costituzionale relativa a tali tecniche decisorie.

Si deve, tuttavia, riconoscere come, seppure siano certo ancora irrisolti numerosi profili problematici, l'applicazione dei principi costituzionali nella materia dei contratti, ormai sempre più diffusa, stia fornendo al giudice un potente nuovo strumento per rimodellare la nozione di contratto al fine di dare risposta a bisogni sociali sempre più pressanti⁷⁸. Riguardo a ciò la giurisprudenza sull'applicazione del combinato tra canone di buona fede e doveri inderogabili di solidarietà, di cui l'ordinanza qui in esame rappresenta una delle ultime tappe, risulta una parte significativa della «catena giurisprudenziale sul "sindacato di costituzionalità" del contratto [...] ancora tutta da scrivere⁷⁹ » e su cui pertanto appare necessario mantenere vigile l'attenzione sia rispetto a nuove possibilità applicative, sia in relazione alla loro ricaduta rispetto alle prospettive di ricostruzione dogmatica e metodologica.

⁷⁷ N. IRTI, *I cancelli delle parole: intorno a regole, principi e norme*, Edizione Scientifica, Napoli, 2015.

⁷⁸ V. N. LIPARI, *Intorno alla "giustizia" del contratto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016.

⁷⁹ E. SCODITTI, *Il sindacato del giudice*, cit., p. 226.



L'inefficacia del provvedimento amministrativo e gli oneri regolatori nel decreto legge "Semplificazioni" *

MARCO MACCHIA**

Sommario

1. La centralità delle politiche di semplificazione. – 2. L'inefficacia del provvedimento. – 3. L'inefficacia come mezzo di *enforcement* del silenzio assenso. – 4. L'inefficacia quale tecnica per circoscrivere il potere di autotutela. – 5. Il disincentivo ad introdurre nuovi oneri regolatori.

Data della pubblicazione sul sito: 27 agosto 2020

Suggerimento di citazione

M. MACCHIA, L'inefficacia del provvedimento amministrativo e gli oneri regolatori nel decreto legge "Semplificazioni", in Forum di Quaderni Costituzionali, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

^{*} Testo rielaborato dell'audizione informale presso gli Uffici di Presidenza riuniti delle Commissioni prima e ottava del Senato della Repubblica sul disegno di legge n. 1883 (d.-l. 76/2020 - semplificazioni), tenuta mercoledì 29 luglio 2020.

^{**} Ricercatore in Diritto Amministrativo nell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata". Indirizzo mail: marco.macchia@uniroma2.it.

1. La centralità delle politiche di semplificazione

Il tema della semplificazione amministrativa è centrale nell'attuale dibattito che tende a inquadrare la burocrazia come un fattore di freno rispetto alla crescita del Paese. Eppure, a dispetto della sua evidente attualità, ha origini molto remote. Di semplificazione si discorre già agli inizi del secolo scorso e negli ultimi trenta anni le leggi per "sburocratizzare" il regime amministrativo sono state numerosissime. Si conferma di base l'idea che lo stallo amministrativo possa essere superato quasi unicamente con rimedi di semplificazione o sottrazione ossia strumenti che con il comando della legge – come fosse una bacchetta magica – trasformano la natura delle cose¹. Fanno diventare un'inerzia un assenso. Una dichiarazione del privato un provvedimento dell'amministrazione. Una richiesta di parere un parere dato.

Nondimeno le politiche di semplificazione presentano un respiro ampio. Si propongono di superare i problemi di bassa qualità media delle prestazioni e dei servizi erogati dalle amministrazioni, che rappresentano uno dei fattori di declino della competitività italiana. Si preoccupano di rinnovare l'azione pubblica per superare lo stato di arretratezza di alcune tecniche amministrative. Mirano a promuovere lo sviluppo economico, eliminando gli ostacoli della crescita.

In questo quadro, tale problematica amministrativa può essere affrontata sotto almeno tre diversi fronti. Primo, sul versante di una migliore qualità della regolazione, mediante strumenti come l'analisi di impatto della regolamentazione. Secondo, sul lato della semplificazione organizzativa, riducendo e razionalizzando gli uffici pubblici. Terzo, con riguardo alla semplificazione procedimentale, sottraendo o modificando fasi e oneri della sequenza decisionale.

Queste considerazioni di semplice contesto permettono già alcuni primi apprezzamenti del decreto "Semplificazioni" (d.l. n. 76/2020). Per un verso, esso sembra fare poco tesoro dei fallimenti dei molteplici interventi normativi di semplificazione precedenti perché si muove su direttrici analoghe e in sostanza ne sposa la filosofia, cioè quella secondo cui l'attività riformatrice di semplificazione avviene sostanzialmente "per legge" con misure di tipo generale, e non "per via amministrativa" con una costellazione di numerose riorganizzazioni dell'attività. Al contempo, la crescita in modo incontrollato delle fonti mette in crisi l'obiettivo di semplicità poiché richiede continui interventi di chiarimento, riduzione e armonizzazione dei molteplici testi normativi².

¹ S. CASSESE, Introduzione allo studio della normazione, in Riv. trim. dir. pubbl., 1992, 307 ss.

² M.S. GIANNINI, *Le incongruenze della normazione amministrativa e la scienza dell'amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1954, 286 ss. Sulla complicazione delle leggi, B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, 2011, 28 ss., in cui è teorizzato il "circolo vizioso della normazione", cioè l'adozione di una norma

Per un altro, il decreto si sofferma soprattutto sulla sequenza procedimentale, lasciando sullo sfondo le altre tecniche di gestione, dimenticando perciò che la razionalizzazione della catena di montaggio dei pubblici poteri è l'esito della combinazione di diversi fattori rispetto ai quali il procedimento è solo l'anello terminale della catena.

Concentrando l'attenzione sulle tecniche impiegate nel decreto, non vi è dubbio che anche la mera semplificazione procedimentale, pur senza passare per un nuovo disegno dei processi, possa presentare alcuni vantaggi. Un'amministrazione ingolfata, che non riesce a decidere, ha bisogno di strumenti di finzione giuridica di questo tipo. Eppure, anche questa magia va usata con misura e prudenza per due ragioni. In primo luogo, perché per rendere veramente semplice il rapporto con il pubblico potere si deve lavorare sulla leva della certezza e dell'affidabilità: un provvedimento chiaro, adottato in tempi certi, semplifica molto di più di uno stallo che "potrebbe" (vi è sempre il rischio di interpretazioni divergenti) significare atto di assenso³. In secondo luogo, perché deve essere comunque rispettata una soglia – come dire, "dopo la mezzanotte la magia finisce" – superata la quale la semplificazione rischia di trasformarsi nel suo contrario, ossia la complicazione amministrativa.

Se la semplificazione è la lotta contro le complicazioni inutili, occorre distinguere le une dalle altre. Solo in un caso la semplificazione amministrativa trova il suo fondamento «nel principio costituzionale di buon andamento, e nel principio di semplicità enunciato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, oltre che nel diritto ad una buona amministrazione (art. 41 Carta dei diritti fondamentali UE)», nel senso che «il giudizio di "inutilità" delle complicazioni» consente di «cogliere i possibili effetti perversi di programmi o misure di semplificazione di dubbia legittimità, comprese le complicazioni determinate dal contenzioso nonché

imprecisa innesca la richiesta di nuovi enunciati normativi che porta ad un continuo aumento delle disposizioni. Sulla distinzione tra semplificazione normativa e amministrativa, M. CARTABIA, Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella "legge annuale di semplificazione", in Dir. pubbl., 2000, 392 ss. Sul principio di semplicità nell'ordinamento dell'Unione europea, S. PELLIZZARI, Make it better and simpler. Semplificazione amministrativa e principio di semplicità dell'azione dei pubblici poteri nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione europea, in Dir. pubbl., 2012, 278 ss.

³ Come nota M. BOMBARDELLI, *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 2015, 986, «la semplicità si realizza quando, rispettivamente: a) l'atto o il fatto che costituisce la fonte è individuabile con facilità; b) dalla disposizione o dalla constatazione della regolarità del comportamento è ricavabile in modo chiaro e preciso qual è la norma giuridica da cui derivare la regola del caso».

i rischi di equivoci, di approssimazioni, di insabbiamenti, di operazioni pretestuose, che li possono inficiare»⁴.

Fatta questa premessa e data la molteplicità di questioni trattate nel decreto "Semplificazioni", si reputa utile soffermarsi su due disposizioni in particolare per la loro novità e il loro carattere inedito. La prima relativa all'inefficacia del provvedimento amministrativo, quale strumento impiegato per rafforzare il meccanismo del silenzio assenso. La seconda dedicata agli oneri regolatori e alla loro trasformazione per legge in oneri fiscalmente detraibili.

2. L'inefficacia del provvedimento

All'interno di una serie di misure miranti a rafforzare l'*enforcement* dei termini procedimentali, l'art. 12 del decreto "Semplificazioni" dispone la modifica dell'art. 2 della legge n. 241 del 1990, introducendo un nuovo comma 8-*bis*⁵. Ai sensi di quest'ultimo, sono inefficaci alcuni provvedimenti adottati fuori termine per incentivare il rispetto dei termini procedimentali, evitare l'adozione di "atti tardivi" e rendere effettivo il meccanismo del silenzio assenso. Si tratta, in sostanza, di una dichiarazione *ex lege* di inefficacia dei provvedimenti *medio tempore* adottati a dispetto dell'operatività del meccanismo di semplificazione.

Sono presentate, innanzitutto, quattro fattispecie, che sono già in sé oggetto di interventi semplificatori. La prima è relativa alla conferenza di servizi semplificata: se le amministrazioni coinvolte non provvedono entro il termine comunicato dall'amministrazione procedente (che non può essere superiore a 45 giorni o 90 giorni in caso di cura di interessi sensibili) la mancata comunicazione della determinazione nei termini equivale ad assenso senza condizioni (art. 14-bis, comma 2, lettera c), della l. n. 241 del 1990).

La seconda ha ad oggetto i casi di silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche (art. 17-bis, commi 1 e 3). Decorso il termine di 30 giorni dal ricevimento dello schema di provvedimento (o di 90 giorni nel caso di amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili), assensi, concerti o nulla osta comunque denominati, di competenza di altre amministrazioni pubbliche

⁴ C. PINELLI, Liberalizzazione delle attività produttive e semplificazione amministrativa. possibilità e limiti di un approccio giuridico, in Dir. amm., 2014, 355 ss.

⁵ Secondo l'art. 12 il comma 8-bis prevede che «Le determinazioni relative ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ai pareri, ai nulla osta e agli atti di assenso comunque denominati, adottate dopo la scadenza dei termini di cui agli articoli 14-bis, comma 2, lettera c), 17-bis, commi 1 e 3, 20, comma 1, ovvero successivamente all'ultima riunione di cui all'articolo 14-ter, comma 7, nonché i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti, di cui all'articolo 19, comma 3 e 6-bis, adottati dopo la scadenza dei termini ivi previsti, sono inefficaci, fermo restando quanto previsto dall'articolo 21-nonies, ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni».

ovvero di gestori di beni o servizi pubblici, si intendono acquisiti in funzione dell'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi da parte di un pubblico potere.

La terza è dedicata propriamente al silenzio assenso (art. 20, comma 1). Nei procedimenti a istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi (fatta eccezione per quelli oggetto di SCIA), «il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda», se la stessa amministrazione non comunica all'interessato nei termini il provvedimento di diniego ovvero se, entro 30 giorni dalla presentazione dall'istanza, non indice una conferenza di servizi.

La quarta riguarda la conferenza di servizi simultanea. I lavori di quest'ultima devono concludersi non oltre 45 giorni decorrenti dalla prima riunione o 90 giorni nel caso in cui siano coinvolte amministrazioni preposte alla cura di interessi sensibili (art. 14-ter, comma 2). Se il rappresentante di un'amministrazione non partecipa alle riunioni ovvero, pur partecipando, non esprime nei termini la propria posizione ovvero esprime un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza, opera un meccanismo di silenzio assenso. All'esito dell'ultima riunione, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento considerando acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni.

All'interno di queste quattro fattispecie di silenzio provvedimentale, ai sensi del nuovo comma 8-bis, è prevista la sanzione dell'inefficacia per qualunque determinazione relativa «ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ai pareri, ai nulla osta e agli atti di assenso comunque denominati», adottati dopo la scadenza dei termini scaduti i quali si forma il silenzio provvedimentale⁶. In altre parole, è disposta l'inefficacia degli atti adottati successivamente al perfezionamento della finzione giuridica.

Come è stato correttamente sottolineato, si tratta di una tecnica *ad hoc* collegata all'inerzia provvedimentale, giacché nei casi sopra indicati «l'inefficacia del provvedimento è pertanto funzionale a garantire la piena operatività delle norme che già qualificano il silenzio come assenso»⁷. Serve a dichiarare per legge "non efficace" un provvedimento che sia stato adottato quando non necessario perché il silenzio ha un valore provvedimentale.

⁶ La previsione è ad applicazione generalizzata. Nondimeno la legge prevede alcune eccezioni in relazione a determinati interessi pubblici, a casi in cui la normativa dell'Unione europea impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali e ad altre eccezioni singolarmente individuate.

⁷ DOSSIER SERVIZI STUDI CAMERA E SENATO, 21 luglio 2020, Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, D.L. 76/2020 - A.S. 1883.

Alle fattispecie di silenzio assenso si aggiunge anche una ulteriore ipotesi che riguarda la SCIA. Gli atti inibitori, repressivi e conformativi miranti a ripristinare e rimuovere gli effetti dannosi devono essere adottati entro 60 giorni dalla segnalazione (30 giorni per la SCIA edilizia), ove si accerti la carenza di requisiti o presupposti per l'esercizio dell'attività (art. 19, co. 3 e 6-bis, l. n. 241/1990). L'amministrazione può prescrivere le misure necessarie e invitare con atto motivato il privato a conformare l'attività intrapresa alla normativa, ove possibile, assegnando un termine non inferiore a 30 giorni per la regolarizzazione. Oppure l'organo pubblico può sospendere l'attività immediatamente in caso di attestazioni non veritiere o di pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica o difesa nazionale. L'atto motivato dell'amministrazione interrompe il termine di 60 giorni dalla segnalazione (30 per la SCIA edilizia) che ricomincia a decorrere dalla data in cui il privato comunica l'adozione delle misure richieste. Qualora il privato non si adegui alle prescrizioni ricevute l'attività si reputa vietata.

Come noto, però, il decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di inibitoria non priva del tutto l'amministrazione del potere di ripristinare la legalità. Trattandosi a questo punto di un procedimento di secondo grado per il perfezionarsi della fattispecie, è necessario che ricorrano i presupposti per l'annullamento d'ufficio. Perciò, decorsi i termini e accertata la carenza dei presupposti, stando al sistema tradizionale il pubblico potere può, entro i successivi diciotto mesi, intervenire vietando la prosecuzione dell'attività, rimuovendone gli effetti, ovvero chiedendo al privato di conformarsi alla normativa vigente, sussistendone le ragioni di interesse pubblico e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati.

Stante ciò, il nuovo comma 8-bis di cui si discorre prevede espressamente che i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi, adottati all'interno di un procedimento di SCIA dopo la scadenza dei termini ivi previsti, sono inefficaci «fermo restando quanto previsto dall'articolo 21-nonies, ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni». Si modifica per tale via la natura dei termini procedimentali che cadenzano la sequenza amministrativa, giacché per effetto di tale previsione normativa essi sono trasformati da *ordinatori* con funzione sollecitatoria in termini *perentori*, con la conseguenza che il ritardo, ossia l'adozione dopo la loro scadenza, comporta l'inefficacia degli atti compiuti.

Da qui un primo problema di coordinamento normativo perché l'art. 2 comma 8-bis lascia intatto il comma 4 dell'art. 19, in base al quale appunto «decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti» inibitori e repressivi⁸,

T.- 1

⁸ In base al comma 3 «l'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento

l'amministrazione competente adotta comunque tali provvedimenti «in presenza delle condizioni previste dall'articolo 21-nonies». Delle due l'una: o si prevede la sanzione dell'inefficacia per cui si cancella il comma 4 oppure si chiariscono esattamente i termini di quel generico "fermo restando" il potere di autotutela di cui non è chiara la portata normativa.

Proprio questo argomento offre la possibilità di concentrarsi su quella che si ritiene la criticità principale di tale previsione di inefficacia dei provvedimenti amministrativi. Non è chiara, difatti, nel complesso la portata applicativa della disposizione. Ossia se essa miri ad evitare solo l'adozione – a prescindere dall'operatività del meccanismo del silenzio assenso – di un qualunque provvedimento espresso da parte dell'amministrazione coinvolta (che vada in sostanza a duplicare il significato provvedimentale del silenzio assenso) ritenendo che il silenzio di per sé non "sblocchi" sufficientemente il procedimento, oppure se al contrario essa miri a circoscrivere l'esercizio del potere di controllo e verifica dei requisiti, nonché di autotutela, posto in capo all'amministrazione. Ad una prima lettura, l'impressione è contraddittoria: le prime quattro fattispecie fanno pensare ad una soluzione del primo tipo, mentre la previsione sulla SCIA viceversa fa propendere per la seconda scelta.

3. L'inefficacia come mezzo di *enforcement* del silenzio assenso

Per risolvere il dubbio interpretativo diviene centrale l'interpretazione del già criticato "fermo restando" il potere di autotutela, perché è incerto a cosa esattamente esso si riferisca. Il che conferma (tante volte ce ne fosse bisogno) le reiterate critiche alla pessima qualità della nostra legislazione. Come notato, «la qualità degli atti normativi dipende ovviamente dalla tecnica seguita per la loro

della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa. Qualora sia possibile conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, l'amministrazione competente, con atto motivato, invita il privato a provvedere prescrivendo le misure necessarie con la fissazione di un termine non inferiore a trenta giorni per l'adozione di queste ultime. In difetto di adozione delle misure da parte del privato, decorso il suddetto termine, l'attività si intende vietata. Con lo stesso atto motivato, in presenza di attestazioni non veritiere o di pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica o difesa nazionale, l'amministrazione dispone la sospensione dell'attività intrapresa. L'atto motivato interrompe il termine di cui al primo periodo, che ricomincia a decorrere dalla data in cui il privato comunica l'adozione delle suddette misure. In assenza di ulteriori provvedimenti, decorso lo stesso termine, cessano gli effetti della sospensione eventualmente adottata».

⁹ Da ultimo in S. CASSESE, *Amministrazione pubblica e progresso civile*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, 141 ss.

redazione e in molti casi accade che questa sia scadente, del tutto improvvisata e guidata più da esigenze pratiche contingenti che non da un metodo razionale che abbia inizio con la corretta redazione dei testi e arrivi alla valutazione degli effetti delle norme prodotte»¹⁰.

Di tale rinvio possono essere avanzate due differenti letture. In base alla prima, "fermo restando" può significare che i poteri di secondo grado non sono contemplati tra "i provvedimenti" adottati dopo la scadenza dei termini di cui si predica l'inefficacia. Detto in altro modo: gli atti (non di secondo grado) tardivi espressi sono inefficaci, giacché rimane "fermo" il generale potere dell'amministrazione di annullamento d'ufficio in presenza dei presupposti dell'art. 21-nonies. Perciò questa inefficacia risolverebbe soltanto un problema di duplicazioni e sovrapposizioni, la simultanea coesistenza tra il silenzio assenso e l'atto di autorizzazione, parere, nulla osta o di assenso tardivamente adottato. Tra i due prevarrebbe il silenzio assenso e l'atto tardivo risulterebbe privo di effetti.

Letta in questo modo la norma non sembra contenere propriamente una misura semplificatoria. Piuttosto si propone di risolvere un problema di certezza della circolazione giuridica che, come anticipato all'inizio, è uno dei presupposti della semplificazione amministrativa. Nella medesima logica si inscrive ad esempio una disposizione transitoria, il d.l. n. 34 del 2020 (c.d. decreto rilancio), che ha introdotto alcune disposizioni tese ad accelerare e semplificare i procedimenti amministrativi avviati in relazione all'emergenza Covid-19: un esempio significativo di volatilità delle disposizioni¹¹. Tra queste, si prevede l'obbligo di adottare entro trenta giorni il provvedimento conclusivo del procedimento nei casi di formazione del silenzio endoprocedimentale tra amministrazioni fino al 31 dicembre 202012. La norma è stata motivata osservando che "nella prassi accade di frequente che la formazione del silenzio non "sblocchi" il procedimento ma si attenda ugualmente l'assunzione di un atto da parte dell'amministrazione coinvolta". Insomma, l'inefficacia avrebbe per lo più l'obiettivo di scoraggiare l'amministrazione dall'adottare la determina di cui conosce la sanzione dell'inefficacia, con un effetto di moral suasion, di previsione manifesto, funzionale

¹⁰ M. BOMBARDELLI, Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo, cit., 993.

¹¹ La volatilità degli enunciati normativi comporta una instabilità delle norme e trasforma l'approccio della legge secondo un sistema quasi casistico. F. CARNELUTTI, *La crisi della legge*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1930, 429, osservava che: «a furia di farne, il legislatore piglia confidenza con la legge e ne abusa. L'abuso consiste nel modificarle o nel sostituirle con soverchia facilità. Da questo aspetto la moltiplicazione delle leggi nello spazio determina la loro moltiplicazione nel tempo. Il numero delle leggi si accresce a dismisura non solo perché ne occorrono molte, ma perché durano poco. E così uno dei caratteri generali della legge è deformato e uno dei suoi elementari vantaggi è perduto».

¹² In base all'art. 264, comma 1, lett. e).

a convincere le amministrazioni a non provvedere (e non tanto di risoluzione delle incertezze e delle antinomie).

Occorre però sottolineare che l'inefficacia non appare lo strumento più adatto. Per un verso, se l'obiettivo è risolvere un problema di duplicazioni, che si immaginano antinomiche (altrimenti non rappresenterebbero di fatto nemmeno un problema), la risposta dell'ordinamento non dovrebbe essere affermare la validità di un provvedimento non riconoscendogli l'idoneità a produrre effetti. Perché una tale risposta sembra complicare anziché semplificare. Il privato già conosce poco il meccanismo del silenzio assenso e ancora meno è propenso a ritenere non efficace un provvedimento espresso comunque validamente adottato.

Il fattore di complicazione sta nella regola della riconoscibilità giuridica dell'atto. Come è stato già rilevato agli inizi del secolo scorso, «l'atto inesistente del diritto privato [...] può essere il nulla, o può essere qualche cosa, che, come fatto privato, abbia rilevanza giuridica, pur essendo assolutamente inefficace, riguardo all'effetto al quale apparentemente mira. Invece, quando si parla di atto amministrativo, si esprime già il concetto che l'atto possa essere riferito alla pubblica amministrazione; non basta, a creare questa attribuzione, una semplice parvenza [...]. Quando un atto, viziato nei suoi requisiti, non possa essere ritenuto fatto privato, ma sia in sé atto amministrativo, perché dell'atto abbia i caratteri, per quanto grave sia il vizio che l'affetta, esso esiste appunto come atto amministrativo, dotato almeno dei requisiti per poter essere attribuito alla pubblica amministrazione» ¹³.

Per un altro, non è chiara nemmeno la sorte di questo provvedimento: avremmo un atto che circola nel sistema amministrativo, valido, a cui però per via interpretativa non può essere riconosciuta la capacità di modificare alcunché. L'adozione del provvedimento fuori termine lungi dal costituire un vizio di legittimità, determina solo l'inefficacia del provvedimento, il quale potrà comunque essere impugnato dai privati o da altre amministrazioni facendo valere le proprie ragioni entro il termine decorrente dalla piena conoscenza dello stesso. Non solo. Va considerato altresì che questa inefficacia non opera in termini di mera sospensione per una durata limitata, ma per come è congegnata avrebbe effetti duraturi.

Si potrebbe anche aggiungere che nel nostro ordinamento, in termini di teoria generale, l'inefficacia non risulta essere una categoria dogmatica a sé stante, ma è configurabile unicamente come una conseguenza in termini di perdita della capacità di produrre effetti conseguente all'accertamento di una serie di cause di invalidità o fattispecie tipicamente previste (nullità, annullabilità, simulazione, risoluzione, etc.).

¹³ A. DE VALLES, *La validità degli atti amministrativi*, Roma, 1917, 344. Sul tema, A. ROMANO TASSONE, *Sull'autorità degli atti dei pubblici poteri*, in *Dir. soc.*, 1991, 89.

Preso atto di ciò, a parere di chi scrive la tecnica dell'inefficacia nella sua operatività concreta potrebbe rivelarsi più uno strumento di complicazione che di semplificazione. La tecnica da impiegare, invece, potrebbe essere quella della sanzione della nullità con i suoi corollari, rilevabilità da chiunque vi abbia interesse, rilevabilità d'ufficio dal giudice, imprescrittibilità, insanabilità¹⁴. Insomma, uno stato di grave invalidità che ha l'effetto di non vincolare i soggetti che ne sono destinatari¹⁵. D'altra parte, nel diritto amministrativo, la nullità comporta di per sé l'inefficacia dell'atto ed è suscettibile di esser fatta valere in qualunque tempo, senza lasciar dubbi circa «l'intenzione di costruire un'area in cui l'imperfezione dell'atto esistente non consente la produzione di effetti tipici»¹⁶.

La disciplina della nullità risulterebbe congeniale all'incisiva tutela del pubblico interesse ogniqualvolta – sia per la presumibile mancanza di soggetti legittimati all'impugnazione sia per l'improbabile esercizio da parte dell'amministrazione dei poteri di autotutela – la qualifica del vizio in termini di illegittimità risulterebbe inidonea alla tutela della legalità¹⁷. Quando un atto nullo viene al cospetto di terzi

¹⁴ Sul tema, tra gli altri, A. BARTOLINI, *La nullità del provvedimento nel rapporto amministrativo*, Torino, 2002; M. D'ORSOGNA, *Il problema della nullità in diritto amministrativo*, Milano, 2004. Sul rapporto tra nullità e illecito, R. VILLATA, M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2006, 338; M. TIBERII, *La nullità e l'illecito. Contributo di diritto amministrativo*, Napoli, 2002, 125.

¹⁵ Quantomeno in teoria. In pratica accade un po' il contrario. «L'idoneità dell'atto giuridico nullo, in quanto atto rilevante, di poter essere eseguito a dispetto della propria inefficacia si rafforza moltissimo nel caso del provvedimento amministrativo, dotato di speciale rilevanza giuridica come attitudine ad esplicare la sua funzione pratica sin dal momento ed alle sole condizioni per cui si riveli giuridicamente esistente come tale», così in V. CERULLI IRELLI, *Invalidità ed inesistenza degli atti amministrativi e delle leggi (prime osservazioni)*, in *Dir. pubbl.*, 2015, 211.

¹⁶ F. LUCIANI, *L'invalidità e le altre anomalie dell'atto amministrativo: inquadramento teorico*, in V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA (a cura di), *L'invalidità amministrativa*, Torino, 2009, 3 ss. Come evidenzia G. MORBIDELLI, *Della 'triplice' forma di nullità dei provvedimenti amministrativi*, in *Dir. pubbl.*, 2015, 660, «le varie graduazioni della nullità, e il sostanziale avvicinarsi di talune ipotesi di nullità alla categoria della annullabilità, discendono dal fatto che il quoziente di disvalore che sta dietro alla scala delle invalidità non è riconducibile entro due soli parametri, attesa la frastagliatissima categoria di interessi da tutelare e connessi bilanciamenti, talché si rende necessaria una articolazione dei disvalori e con essa del regime di invalidità degli atti. Al punto che si può sicuramente dire che non esiste la 'nullità', ma esistono le nullità e dunque varie forme e regimi di nullità: riprendendo la terminologia invalsa a proposito del diritto di proprietà, si è appunto parlato di variegati 'statuti' della nullità».

¹⁷ A. CORPACI, Osservazioni minime sulla nullità del provvedimento amministrativo e sul relativo regime, in Dir. pubbl., 2015, 673. Sul punto, A. DE SIANO, Contributo sul tema della nullità dell'atto amministrativo, in Dir. pubbl., 2013, 269.

controinteressati, «costoro potranno resistere agli effetti originati dalla sua esecuzione, eccependone la nullità ed evitando che attraverso esso, altri possa acquisire indebiti vantaggi, avanzando pretese sostanziali *sine causa*. In definitiva, in ordine all'atto amministrativo nullo, dopo un certo periodo, si considera prevalente il valore della funzionalità rispetto a quello della stretta legalità; la quale tuttavia diviene preminente a tutela di talune categorie di soggetti (quelli coinvolti in giudizi in cui si pretende di far valere l'efficacia di un provvedimento nullo)»¹⁸. Ragionando in questi termini, si avrebbe una nullità per una ipotesi prevista dalla legge, devoluta alla giurisdizione amministrativa di legittimità, e per la quale la relativa azione va proposta entro il termine di decadenza di 180 giorni, nullità che peraltro potrebbe essere sempre opposta dalla parte resistente o rilevata d'ufficio e ciò a tutela di un interesse generale all'eliminazione dell'ordinamento di fattispecie radicalmente in contrasto con lo stesso.

Ovvero ciò consentirebbe di ragionare anche in termini di caducazione automatica dell'atto, essendo il silenzio provvedimentale e l'atto successivamente adottato stretti da un regime di forte collegamento, nel senso che l'inverarsi del silenzio assenso determina, quale conseguenza necessaria e indefettibile, il travolgimento automatico come nullità derivata senza bisogno di alcuna pronuncia costitutiva del provvedimento tardivamente adottato.

Nel complesso, tuttavia, tale interpretazione dell'inefficacia come mezzo per rafforzare il silenzio assenso si scontra con la proposizione normativa relativa alla SCIA in cui il riferimento è ai provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli effetti dannosi, ossia tipici atti di secondo grado. Il che vorrebbe dire immaginare un tipo di inefficacia diversificata a seconda della tipologia di atto considerato con molti profili contraddittori, una relativa al silenzio assenso e una più ampia riguardo la SCIA. Anche per questa ragione varrebbe la pena che il Parlamento, in sede di conversione del decreto legge, ne valuti una attenta riformulazione tenendo conto delle diverse tecniche di semplificazione.

4. L'inefficacia quale tecnica per circoscrivere il potere di autotutela

In base alla seconda possibile interpretazione, invece, i poteri di secondo grado sono contemplati tra "i provvedimenti" adottati dopo la scadenza dei termini di cui si predica l'inefficacia e "fermo restando" deve essere inteso restrittivamente come il potere dell'amministrazione di annullare d'ufficio gli atti espressi tardivi per eliminarli dal mondo giuridico e risolvere alla radice inutili duplicazioni provvedimentali. Detto in altro modo: qualunque atto espresso che sia tardivo,

¹⁸ V. CERULLI IRELLI, *Invalidità ed inesistenza degli atti amministrativi e delle leggi* (prime osservazioni), cit., 613. Sul regime dell'azione, sulla legittimazione e sulla rilevabilità d'ufficio, M. RAMAJOLI, *Legittimazione ad agire e rilevabilità d'ufficio della nullità*, in *Dir. proc. amm.*, 2007, 999 ss.

inclusi i provvedimenti di secondo grado, è inefficace fermo restando il potere dell'amministrazione di annullarlo d'ufficio per eliminarlo nella sua permanenza giuridica, facendo chiarezza nei rapporti con il privato.

La disposizione si applicherebbe anche all'annullamento d'ufficio e il "fermo restando" si riferirebbe al potere dell'amministrazione di eliminare l'atto espresso adottato fuori termine e ritenuto per legge inefficace. Il che, ad esempio, implicherebbe che, una volta consolidata la SCIA, l'amministrazione competente non può più adottare un atto inibitorio e di rimessione in pristino entro un termine ragionevole al massimo di diciotto mesi dall'effetto autorizzatorio, purché si riscontri un'illegittimità, sussistano ragioni di interesse pubblico, e lo consenta la ponderazione degli interessi dei destinatari e dei controinteressati¹⁹.

Una tale interpretazione avrebbe il pregio di consentire una lettura unitaria delle disposizioni sul silenzio assenso e di quelle sulla SCIA, coordinando entrambe le disposizioni sull'inefficacia relative ai provvedimenti successivi inclusi anche quelli inibitori tardivi.

Questo tipo di intervento, però, è da valutare attentamente per la centralità dell'autotutela in un'ottica di rispetto del principio di legalità. Benché costituisca un privilegio dell'autorità amministrativa, l'annullamento d'ufficio consente di restaurare l'ordine giudico violato, eliminando retroattivamente un provvedimento illegittimo precedentemente emanato, senza ricorrere al giudice, purché sussista un interesse pubblico concreto e attuale che richieda questa misura. Il potere di rimuovere il provvedimento bilancia l'esigenza di ripristino della legalità violata con la cura degli interessi dei privati che vengono danneggiati dal provvedimento di annullamento, a difesa del «monopolio statale della tutela giuridica»²⁰.

L'autotutela è «la capacità di farsi giustizia da sé», e come tale rappresenta «una delle tre categorie nelle quali si manifesta la pubblica amministrazione»²¹ che verrebbe in tal modo fortemente circoscritta nelle fattispecie in esame. Essa deriva dal rapporto tra amministrazione e legge, nel senso che si fonda sulla soggezione dell'amministrazione alla legge²². In caso di mancato rispetto dei termini – trasformati per comando della legge in perentori – si priva del tutto

¹⁹ Nella disciplina precedente ciò implicava che qualunque altro potere di autotutela, come la revoca, non aveva diritto di cittadinanza e non era appropriato a fronte di attività economiche consentite a seguito di istanza del privato.

²⁰ E. BETTI, Autotutela (diritto privato), in Enc. dir., IV, Milano, 1959, 535.

²¹ F. BENVENUTI, *Autotutela (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 540; nonché A.M. SANDULLI, *Note sul potere amministrativo di coazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1964, 317 ss.

²² Sull'inclinazione della dottrina ad inquadrare l'autorità pubblica come macchina di esecuzione della legge anche in funzione di un maggiore rispetto del principio di legalità, S. CASSESE, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Bologna, 1971, 156 ss.

l'amministrazione del potere di rimediare ad una situazione di mancata conformità alla norma con grave lesione per gli interessi costituzionalmente tutelati anche di altri soggetti (che potrebbero, per varie ragioni, non avere accesso alla tutela giurisdizionale). Il rischio del mancato rispetto di tali termini perentori può ricadere sulla collettività, priva del diritto di ricorrere avverso atti ritenuti invalidi.

Questa forma di autotutela amministrativa trova il suo fondamento nel principio di legalità ed è allo stesso tempo un modo per rafforzarne la sua applicazione²³. L'autotutela è «un frutto della modernità, perché deriva dalla centralità della legge e dalla concezione dell'amministrazione come esecuzione di legge. All'amministrazione spettava di eseguire la legge non diversamente che al giudice, e in questa funzione rientravano il potere di eseguire con la forza i propri atti e quello di accertarne la validità: è la "pienezza della competenza" di cui parlava Benvenuti. L'affrancazione dell'amministrazione dal giudice e l'affermazione della specialità del diritto amministrativo, negli Stati dell'Europa continentale, determinarono poi il consolidamento di questi poteri»²⁴.

Per questa ragione circoscriverne l'uso significa delimitare in qualche modo la tutela e il ripristino della legalità, facendo ricadere la responsabilità di ciò sull'amministrazione inerte. Se già con la l. n. 124/2015 il legislatore aveva innovato in più punti il regime dei procedimenti decisori di secondo grado, con cui i pubblici poteri risolvono conflitti reali o potenziali e ripristinano la legalità, preoccupandosi di arginare abusi e di circoscrivere i privilegi dell'amministrazione nel rispetto dei principi di certezza del diritto, stabilità delle situazioni giuridiche soggettive e tutela dell'affidamento in sintonia con quanto avviene in altri ordinamenti europei, con il d.l. n. 76/2020 tali poteri sono stati in parte direttamente cancellati, determinando una riduzione della componente giustiziale di tale istituto²⁵. La riforma del 2015 aveva circoscritto entro diciotto mesi il potere di annullare d'ufficio gli atti favorevoli adottati illegittimamente, la novella del 2020 sembra direttamente eliminare la possibilità di ricorso all'autotutela amministrativa al di fuori dei termini nei casi semplificati di silenzio assenso e di SCIA.

²³ Come sottolinea B.G. MATTARELLA, *Autotutela amministrativa e principio di legalità*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, 1223 ss., «quando l'autotutela è il rimedio all'assenza di giudice o di giurisdizione ed è strumentale all'applicazione del diritto, il principio di legalità gioca ovviamente a favore di essa, ne è quasi il fondamento».

²⁴ B.G. MATTARELLA, Autotutela amministrativa e principio di legalità, cit., 1235.

²⁵ Sugli interventi di modifica della legge Madia, si rinvia a M. MACCHIA, *Sui poteri di autotutela: una riforma in senso giustiziale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 634 ss.

5. Il disincentivo ad introdurre nuovi oneri regolatori

L'art. 14 del decreto "Semplificazioni" mira a disincentivare l'introduzione di nuovi oneri regolatori, disponendo che, qualora gli atti normativi statali introducano un nuovo onere che non trova compensazione con una riduzione di oneri di pari valore, tale onere è qualificato *ex lege* come onere fiscalmente detraibile. La disposizione aggiunge un comma 1-bis all'articolo 8 della legge 11 novembre 2011, n. 180 (c.d. Statuto delle imprese) che contiene il principio della compensazione degli oneri regolatori, informativi e amministrativi. In esso si afferma che «negli atti normativi e nei provvedimenti amministrativi a carattere generale che regolano l'esercizio di poteri autorizzatori, concessori o certificatori, nonché l'accesso ai servizi pubblici o la concessione di benefici, non possono essere introdotti nuovi oneri regolatori, informativi o amministrativi a carico di cittadini, imprese e altri soggetti privati senza contestualmente ridurne o eliminarne altri, per un pari importo stimato, con riferimento al medesimo arco temporale».

È perciò qualificato come "onere fiscalmente detraibile" qualunque nuovo onere regolatorio introdotto da atti normativi statali che non trovi compensazione con una riduzione di oneri di pari valore. Dal momento che l'obiettivo di tale previsione è ridurre oneri amministrativi ritenuti inutili o sproporzionati per le imprese, più che di congegno di semplificazione sarebbe più corretto inquadrare la menzionata norma tra le misure di liberalizzazione, considerata come un capitolo della prima, e distinta dal resto per la finalità di assicurare una libertà di accesso al mercato maggiore di quella su cui tali oneri continuino a gravare²⁶.

Il principio ispiratore è quello secondo cui è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato. In pratica, un mezzo di promozione del livello di concorrenzialità dei mercati tramite la razionalizzazione della regolazione. Evitare oneri eccessivamente intrusivi o che generano ostacoli alle dinamiche economiche serve a tutelare il mercato e gli interessi degli operatori economici (permettendo ad un numero maggiore di loro di competere), dei consumatori e degli stessi lavoratori con effetti virtuosi per il circuito economico.

Non v'è dubbio, difatti, che l'eliminazione di ostacoli inutili o sproporzionati per l'attività d'impresa è funzionale al pieno rispetto del principio costituzionale di buon andamento, e del principio di semplicità enunciato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, oltre che del diritto ad una buona amministrazione (art. 41 Carta dei diritti fondamentali UE)²⁷. In sostanza, l'idea è che una regolazione delle

²⁶ Tale distinzione è tracciata in A. TRAVI, *La liberalizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 653.

²⁷ In argomento, F. SARPI, *La crociata contro gli oneri amministrativi. Attori, processi, tecniche e risultati della misurazione degli oneri amministrativi in alcuni paesi europei: un'analisi comparata*, in A. NATALINI, G. TIBERI (a cura di), *La tela di Penelope*, Bologna, 2010, 333.

attività economiche ingiustificatamente intrusiva, giacché non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti, generi inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva rechi danno alla stessa utilità sociale²⁸. Peraltro, già è previsto che qualunque disposizione limitativa dell'accesso o dell'esercizio delle attività economiche deve essere in ogni caso interpretata ed applicata in senso tassativo, restrittivo e ragionevolmente proporzionato alle finalità di interesse pubblico generale.

Preso atto di ciò, il problema è che una tale misura di liberalizzazione per come è ideata risulta essere particolarmente complessa nella sua attuazione. Proviamo ad elencare alcune criticità applicative.

Innanzitutto, la misura di liberalizzazione di cui all'art. 14 non fa riferimento ad oneri inutili o sproporzionati, bensì ad oneri "nuovi", senza chiarire quale debba essere il dato di comparazione. Il parametro della novità potrebbe essere letto in riferimento al quadro regolatorio vigente. Se è così, però, non è chiaro su quale base costituzionale si intenda limitare o impedire al legislatore futuro di prevedere "nuovi" oneri regolatori ovvero predisporre meccanismi funzionali ad una loro compensazione. Sarebbe come affermare apoditticamente che da questo momento in poi il limite massimo di oneri regolatori è fissato per cui tale tetto non può essere sforato.

Per tale via il legislatore dimostra di non conoscere il fenomeno della "path dependence" nel diritto, in base al quale gli enunciati normativi si inseriscono in un quadro fortemente strutturato per la presenza di altre fonti e di tradizioni applicative, per cui dipendono dal contesto su cui sono calati e ciò influenza la dinamica del sistema²⁹. La definizione di "nuovi" oneri, perciò, andrebbe tratta alla luce del quadro normativo preesistente adattandosi ad esso per diventare effettivamente operativo.

In secondo luogo, quali oneri devono essere compresi in tale dicitura? Non c'è chiarezza su cosa debba intendersi per "onere regolatorio". Per giunta, il riferimento dell'art. 14 è agli oneri introdotti da atti normativi di competenza statale (legge e atto con forza di legge, regolamenti governativi e ministeriali e altri decreti ministeriali di natura normativa) e non anche da provvedimenti amministrativi generali.

L'art. 8 dello Statuto delle imprese si limita a specificare che, all'interno della macrocategoria degli oneri regolatori, sono inclusi gli oneri amministrativi ed informativi, mentre sono esclusi quelli che costituiscono livelli minimi per

²⁸ C. PINELLI, Liberalizzazione delle attività produttive e semplificazione amministrativa. possibilità e limiti di un approccio giuridico, cit., 355 ss.

²⁹ G. NAPOLITANO, La logica del diritto amministrativo, III ed., Bologna, 2020, 59 ss.

l'attuazione della regolazione europea³⁰. Orbene, oneri amministrativi e informativi sono i costi sostenuti dalle imprese e dai cittadini per rispettare gli obblighi di tipo informativo. Mentre, a questo punto, per oneri regolatori si intendono, con un contenuto molto ampio, tutti i costi sostenuti dalle imprese o dai cittadini per adeguare comportamenti o attività a quanto previsto dalla normativa. È evidente come si tratti di una formula particolarmente vasta.

In terzo luogo, fatta eccezione per gli oneri integranti livelli minimi per l'attuazione della regolazione dell'Unione europea, l'art. 14 non sembra minimamente distinguere a seconda della natura degli interessi alla cui tutela è preposto l'onere. Né si fa cenno ad un criterio come quello delle disposizioni limitative dell'iniziativa economica non giustificate da interessi costituzionali. Eppure vi sarebbe una evidente esigenza di definizione del perimetro, giacché le imprese sono destinatarie di discipline normative e prescrizioni della più diversa natura (fiscali, previdenziali, sanitarie, edilizie, antitrust, ma anche degli obblighi di raccolta differenziata dei rifiuti). Oneri legati alla tutela ambientale, alla prevenzione della corruzione, alla prevenzione dal compimento di reati, alla tutela del lavoro, alla materia della sicurezza nei luoghi di lavoro, ovvero oneri tributari peseranno tutti allo stesso modo nel conteggio complessivo degli oneri che possono al massimo essere addebitati sulle imprese³¹.

In quarto luogo, appare difficile coordinare il principio della detraibilità fiscale di nuovi o maggiori oneri con la copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi,

³⁰ Sono definiti oneri amministrativi «i costi degli adempimenti cui cittadini ed imprese sono tenuti nei confronti delle pubbliche amministrazioni nell'ambito del procedimento amministrativo, compreso qualunque adempimento comportante raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione». Mentre, in base all'art. 14, comma 5-bis, della l. 28 novembre 2005, n. 246, per onere informativo si intende qualunque adempimento comportante raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione. Al riguardo, A. SIMONCINI, E. LONGO, L'ultima stagione della semplificazione: la riduzione degli oneri amministrativi, in Osservatorio sulle fonti, n. 1, 2013, 3 ss.; C. IUVONE, La misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi nel contesto delle politiche di semplificazione, in Le istituzioni del federalismo, 2011, 17 ss.

³¹ Sul tema dei controlli come strumento di *enforcement* degli oneri regolatori, M. DE BENEDETTO, *Controlli della pubblica amministrazione sui privati: disfunzioni e rimedi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 855 ss., che distingue i controlli di conformità «relativi all'osservanza di norme che dispongono obblighi (comandi o divieti) per cittadini e imprese; in altri casi, sono controlli che intervengono quando le amministrazioni sono titolari di poteri ampliativi per cui i privati necessitano, ad esempio, del rilascio di un'autorizzazione (la quale costituisce già una forma di controllo; infine, i controlli possono svolgersi nel contesto di poteri di regolazione e vigilanza attribuiti ad apposite autorità, e dunque vanno inquadrati come espressione di una più ampia relazione di controllo».

nel senso che sarà sempre necessario ogni qual volta si introduca un nuovo onere con norma di rango primario compensare con altri oneri ovvero quantificare le minori entrate fiscali e individuare la relativa copertura finanziaria. Così ragionando, sarebbe preclusa la possibilità di determinare, con atti normativi secondari, nuovi o maggiori oneri, qualora manchino norme di rango primario che quantifichino le minori entrate e individuino la relativa copertura finanziaria³².

Azzardando una facile previsione, appare probabile che la disposizione in esame rimanga lettera morta e che il legislatore futuro si limiti a derogarla espressamente oppure non si scomodi nemmeno di farlo per l'operatività del criterio cronologico che regola le leggi nel tempo³³. Da qui la domanda dal sapore retorico: perché ricorrere all'ennesima norma manifesto di cui è molto agevole prevedere l'inapplicabilità?

In ultimo, presenta pur sempre molteplici difficoltà il compito di misurare gli oneri regolatori³⁴. È noto che la stima di tali costi è inclusa nell'ambito dell'analisi

Come nota il Dossier Servizi Studi Camera e Senato, 21 luglio 2020, merita ricordare sul punto che «lo Statuto delle imprese ha introdotto – accanto alla misurazione degli oneri amministrativi – una serie di strumenti volti a prevenire il proliferare di nuovi oneri a carico di cittadini e imprese, mediante meccanismi di controllo *ex ante* sull'introduzione di nuovi adempimenti amministrativi. In particolare, l'articolo 6 dello Statuto ha modificato la disciplina generale sulla relazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), prevedendo che essa debba dare conto, tra l'altro, della valutazione dell'impatto sulle PMI e degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese».

³⁴ L'art. 8 della l. n. 180/2011 prevede già l'obbligo per le amministrazioni statali di trasmettere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, entro il 31 gennaio di ogni anno, *una relazione* sul bilancio complessivo degli oneri amministrativi, a carico di cittadini e imprese, introdotti ed eliminati con gli atti normativi approvati nel corso dell'anno precedente, ivi compresi quelli introdotti con atti di recepimento di direttive dell'Unione europea che determinino livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive medesime, come valutati nelle relative analisi di impatto della regolamentazione (il c.d. *regulatory* budget).

L'individuazione degli oneri e la stima dei costi amministrativi è effettuata sulla base dei criteri e delle metodologie definiti nelle linee guida di cui al Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 gennaio 2013, che forniscono alle amministrazioni una guida operativa per la predisposizione della relazione sul bilancio degli oneri.

³² Andrebbe chiarito se il principio della detraibilità fiscale di nuovi o maggiori oneri non oggetto di compensazione possa applicarsi anche rispetto al livello di oneri già previsti a normativa vigente nelle stesse materie.

³³ Allo stesso modo l'art. 1 del d.l. n. 1 del 2012 configura più una raccomandazione che un enunciato dotato di effettiva portata normativa.

di impatto della regolamentazione (AIR)³⁵, ma nella pratica spesso quest'ultima è imprecisa. Poi mettere nero su bianco la relativa stima per arricchire un'istruttoria è cosa diversa dal ritenerla finanziariamente vincolante e tale da essere portata in detrazione nella dichiarazione dei redditi. Per giunta, gli oneri regolatori possono avere pesi differenziati a seconda delle categorie di imprese a cui si applicano: ad esempio, il regime delle PMI è diversificato rispetto a quello delle altre imprese.

Sostanzialmente un tale disincentivo ad introdurre nuovi oneri regolatori appare come una misura differita nel tempo, con cui si pretenderebbe di costruire un assetto giuridico aperto e competitivo dei mercati, che «tocca molti nodi gordiani senza tagliarne nessuno»³⁶.

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, l'invito conclusivo al legislatore è di fare un uso prudente delle politiche di semplificazione e di liberalizzazione, perché l'evidente rischio è che – con una bacchetta magica – si trasformino nel loro contrario. Ossia disposizioni normative che si abbattono sulle pubbliche amministrazioni inermi, prive di efficacia vincolante e inappropriate, le quali più che risolvere conflitti si limitano a complicare ancora di più il quadro legislativo vigente, con buona pace alla fine del principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione.

³⁵ Per gli atti normativi di iniziativa governativa, la stima di tale costo è inclusa nell'ambito dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) di cui all'articolo 14 della legge 14 novembre 2005, n. 246, conformemente a quanto già previsto per la valutazione degli oneri informativi.

Si consideri che – come mette in luce anche G. VESPERINI, *Il nuovo programma per la misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, 1177 ss. – sulla base delle relazioni verificate, il Dipartimento della funzione pubblica predispone già una relazione complessiva, contenente il bilancio annuale degli oneri amministrativi introdotti e eliminati, pubblicata nel sito istituzionale del Governo entro il 31 marzo di ciascun anno. L'ultima relazione complessiva contenente il bilancio annuale degli oneri amministrativi, introdotti od eliminati, pubblicata riguarda l'anno 2018. Se gli oneri introdotti sono superiori a quelli eliminati, il Governo adotta, entro novanta giorni dalla pubblicazione della Relazione, i provvedimenti necessari a "tagliare oneri di pari importo", assicurando il pareggio di bilancio, attraverso regolamenti di delegificazione adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 2 della legge n. 400/1988 per gli oneri previsti da leggi; attraverso regolamenti governativi ex articolo 17, comma 1, della medesima legge n. 400 del 1988 per la riduzione di oneri previsti da regolamenti.

³⁶ L. SALTARI, *Il decreto "Cresci Italia"*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 587 ss.



Riduzione del numero dei parlamentari e geografia elettorale*

GIOVANNI TARLI BARBIERI**

Sommario

1. Considerazioni introduttive: il numero dei parlamentari: una questione rilevante "da maneggiare con cura". – 2. La riduzione del numero dei parlamentari: un problema non solo italiano. – 3. L'antefatto della riduzione del numero dei parlamentari: la riduzione dei componenti dei Consigli comunali e regionali. – 4. L'impatto della riduzione del numero dei parlamentari sulla legislazione elettorale: considerazioni introduttive. – 5. L'impatto della riduzione dei parlamentari sul "formante circoscrizionale" di cui alla l. 165/2017. – 6. Riduzione del numero parlamentari e assegnazione dei seggi in Trentino-Alto Adige in Valle d'Aosta. – 7. La (problematica) delega per l'individuazione dei collegi uninominali nella l. 51/2019. – 8. L'assegnazione dei seggi nella circoscrizione estero. – 9. Le riforme conseguenti a quella relativa al numero dei parlamentari: la revisione dell'art. 57, comma 1, Cost. – 10. Il disegno di legge Brescia. – 11. Segue: la perdurante assegnazione dei seggi in listini bloccati (un po' meno corti rispetto alla l. 165/2017). – 12. Considerazioni conclusive: la necessità di sistemi elettorali che ricostruiscano un rapporto di fiducia e di responsabilità tra elettori ed eletti.

Data della pubblicazione sul sito: 14 settembre 2020

Suggerimento di citazione

G. TARLI BARBIERI, Riduzione del numero dei parlamentari e geografia elettorale, in Forum di Quaderni Costituzionali, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

^{*} Il contributo rappresenta la rielaborazione di una relazione 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 degli Studi di Firenze. Indirizzo mail: giovanni.tarlibarbieri@unifi.it.

1. Considerazioni introduttive: il numero dei parlamentari: una questione rilevante "da maneggiare con cura"

«Il numero di Deputati e Senatori [...] ha una sua importanza intrinseca e oggettiva per il funzionamento del sistema elettorale e, naturalmente, della rappresentanza: sono, infatti, i 'numeri' e le tecniche di distribuzione dei seggi che su essi si fondano a consentire al meccanismo della rappresentanza di funzionare con maggior o minor efficacia e con il necessario equilibrio», cosicché «scegliere il numero di membri elettivi di un'assemblea dovrebbe quindi essere frutto non di una scelta casuale o addirittura "punitiva" nei confronti della classe politica [...] e della c.d. antipolitica; bensì di una costruzione razionale diretta a minimizzare il potenziale iato, evidenziato da Favre, tra forza intrinseca del dato puramente aritmetico e credibilità e autorevolezza delle istituzioni agli occhi degli elettori "rappresentati"»¹.

Queste due citazioni non sono solo un omaggio a un costituzionalista autorevole che ci ha lasciato troppo presto ma costituiscono un prezioso punto di partenza per esplorare, certo non a tutto tondo, una revisione costituzionale, quella sulla riduzione del numero dei parlamentari, tanto rilevante quanto problematica, ancorché presentata sul piano mediatico «come la soluzione più a portata di mano», ma «senza affrontarne con attento scrupolo dettagli ed equilibri "di merito"»².

Con specifico riferimento all'impatto sulla legislazione elettorale, come è stato affermato, le oscillazioni nel numero dei membri di una Assemblea elettiva hanno «intuibili – e misurabili – riflessi sulla vita di quell'istituzione»³; e d'altra parte, variazioni nel numero dei componenti comportano riflessi rilevanti sul funzionamento dei sistemi elettorali, alcuni dei quali possono dare luogo a effetti sistemici non banali in presenza di assemblee con un numero ridotto di componenti⁴.

Tali effetti sono poi ancora più evidenti in presenza di vincoli, come quello della base regionale per l'elezione del Senato di cui all'art. 57, comma 1, Cost., che, in

¹ P. CARROZZA, È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari, in Dir. pubbl. comp. eur., 2019, numero speciale, rispettivamente p. 87 e 88.

² L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 156.

³ G. DELLEDONNE, Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, p. 128.

⁴ Così, con riferimento alla l. 51/2019 alla luce della possibile riduzione del numero dei parlamentari, L. GORI, *La* sterilizzazione *della legge elettorale rispetto al numero dei parlamentari*, in *Quad. cost.*, 2019, p. 679.

caso di riduzione del numero dei parlamentari, anche in presenza di un sistema elettorale proporzionale o misto, darebbe luogo, sul piano della rappresentanza, a effetti di maggiore selettività nell'assegnazione dei seggi (cfr. *infra*, par. 9)⁵.

Tali considerazioni, evidentemente non presuppongono certo che qualunque riduzione del numero dei componenti del Parlamento si traduca di per sé in una lesione del principio democratico né ovviamente che un ordinamento assecondi tale principio in misura direttamente proporzionale al numero dei membri delle Camere (si pensi ai quasi tremila componenti dell'Assemblea popolare nazionale cinese). Tuttavia, come è stato affermato, «unitamente ad altri fattori, la contrazione troppo elevata del numero di eletti può incidere sia sul diritto alla rappresentanza, ma anche al livello di legittimazione dei rappresentanti»⁶, incidendo sul grado di rappresentatività dell'organo⁷. Più in generale, come si dirà (par. 5), la riduzione degli eletti impatta sulla c.d. rappresentanza territoriale: è stato osservato sul punto giustamente che «la questione delle dimensioni delle assemblee rappresentative è di grande importanza per valutare la sostenibilità di un qualche compromesso fra uguaglianza del suffragio e valorizzazione del territorio in quanto tale»⁸.

Sul piano comparatistico la letteratura politologica ha tentato di individuare linee di tendenza relative al rapporto tra numero di abitanti e grandezza delle assemblee elettive⁹. Si tratta peraltro di indicazioni da assumere con grande cautela

⁵ Per tutti, F. PACINI, Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sul sistema elettorale, in E. ROSSI (a cura di), Meno parlamentari, più democrazia?, Pisa, Pisa University Press, 2020, pp. 104 ss. Cfr. anche C. NAPOLI, Sulla ripartizione dei senatori tra le regioni e sulla circoscrizione estero, ivi, pp. 155 ss.

⁶ G. PASSARELLI, La riduzione della grandezza dell'Assemblea parlamentare e la rappresentanza territoriale in Italia: il ruolo della circoscrizione elettorale, in Federalismi.it (www.federalismi.it), paper, 15 aprile 2020. Sulla questione del numero dei componenti delle assemblee parlamentari e sui numerosi fattori che incidono sulla democraticità dell'organo cfr., per tutti, C. FASONE, Sistemi di Commissioni parlamentari e forme di governo, Padova, Cedam, 2012, pp. 61 ss.

⁷ L. TRUCCO, Audizione in merito al d.d.l. A.S. 881 su «Legge elettorale per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari» (Commissione Affari Costituzionali del Senato – giovedì 29 novembre 2018), in Consulta online (www.giurcost.org), 2019, n. 1, p. 14.

⁸ G. Delledonne, Costituzione e legge elettorale, cit., p. 189.

⁹ Si pensi, in particolare, alla "legge della radice cubica": per tutti, R. TAAGEPERA, M.S. SHUGART, Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems, Yale UP, New Haven, 1989; cfr. sul punto inoltre R. TAAGEPERA, The size of national assemblies, in Social Science Research, 1972, 1, pp. 385 ss.; R. TAAGEPERA, S.P RECCHIA, The size of second chambers and European assemblies, in European Journal of Political Research, 2002, 41, pp. 165 ss. Sul punto, da ultimo, da ultimo, G. PASSARELLI, La riduzione, cit.

sul piano costituzionale, poiché ogni valutazione sul numero dei seggi dipende da una complessità di variabili, istituzionali (tra queste la forma di governo, la struttura del Parlamento, l'assetto territoriale dello Stato) e non istituzionali¹⁰, a cominciare dall'eterogeneità e dalle forti differenze geografiche (e non solo) che costituiscono un elemento da non trascurare nel caso italiano¹¹. In questo senso, si è affermato come all'aumentare del numero dei seggi diminuisca negli elettori "razionali" la possibilità di vedere diminuire le probabilità di non essere rappresentati, in una logica, ovviamente teorica, per cui i loro interessi «saranno rappresentati tanto più fedelmente quanto più la rappresentanza si approssima ad includere la totalità del gruppo»¹².

In ogni caso, l'individuazione del numero dei componenti delle assemblee parlamentari non dovrebbe prescindere da una ricostruzione del ruolo delle stesse nella forma di governo di un determinato ordinamento, mentre tale connessione spesso manca o è sottovalutata. Appare quindi condivisibile il rilievo secondo il quale «la comparazione solo tra casi non è sufficiente e andrebbe accompagnata da un confronto tra assemblee aventi medesimo sistema di governo e persino del sistema elettorale analogo»¹³.

In ordinamenti federali poi un numero più basso di parlamentari nazionali, spesso in un contesto di bicameralismo differenziato (contesto che incide anche sulla composizione, talvolta ridotta, della seconda Camera), convive talvolta con una platea ampia di eletti a livello territoriale. Infatti, la consistenza numerica delle assemblee legislative territoriali in alcune esperienze costituzionali europee, generalmente parametrata sulla popolazione residente, talvolta sulla base di previsioni o criteri fissati a livello costituzionale¹⁴, appare assai variabile ma, tendenzialmente, superiore a quella dei Consigli regionali italiani (a maggior ragione dopo la riduzione dei componenti a partire dal 2012)¹⁵.

¹⁰ J.M. BUCHANAN, G. TULLOCK, *Il calcolo del consenso*, Bologna, Il Mulino 1998, pp. 293 ss.

¹¹ Così, L. DE SIO, D. ANGELUCCI, 945 sono troppi? 600 sono pochi? Qual è il numero "ottimale" di parlamentari?, in cise luiss it, 9 ottobre 2019.

¹² J.M. BUCHANAN, G. TULLOCK, *Il calcolo del consenso*, cit., p. 294.

¹³ G. PASSARELLI, La riduzione, cit., p. 4.

¹⁴ A. RINELLA, *Le assemblee legislative regionali. Dal modello d'analisi all'indagine comparativa*, in A. RINELLA, C. BARBERA, *Le assemblee legislative territoriali negli ordinamenti federali*, Padova, Cedam, 2008, pp. 21 ss.

¹⁵ N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Ist. fed.* 2013, in particolare 34 ss. Sono sufficienti, al riguardo, i dati relativi alle assemblee legislative territoriali svizzere (che hanno una composizione variabile da un minimo di 60 a un massimo di 200 membri), austriache (da un minimo di 36 a un massimo di 100), tedesche (da un minimo di 51 a un massimo di 180), spagnole (da un minimo di 33 a un massimo di 135).

Inoltre, la comparazione dovrebbe tenere conto dell'assetto del Parlamento determinato a livello costituzionale: da questo punto di vista, è improprio contare 945 parlamentari in Italia, essendo riferiti a due Camere diverse, ma in «un assetto costituzionale basato sulla parità di posizione e funzioni delle due Camere elettive» (Corte cost., sent. 35/2017) che, come è noto, costituisce ormai una peculiarità italiana ¹⁶, oggetto di numerosi tentativi di riforma senza successo.

Un'ulteriore variante da considerare è data dal fatto che in alcuni ordinamenti il numero dei parlamentari non è fissato direttamente dalla Costituzione ma dalla legge elettorale (tra questi Germania, Austria, Irlanda, Romania), in altri la Costituzione pone solo una forbice fissando un limite minimo e/o massimo (così, Francia, Danimarca, Grecia, Spagna, Portogallo, Croazia)¹⁷.

In questi ordinamenti, come si dirà, il numero dei parlamentari risente anche di scelte operate dalla legge elettorale (evidente il caso tedesco: par. 2).

2. La riduzione del numero dei parlamentari: un problema non solo italiano

La dimensione dei Parlamenti è una questione dibattuta in non poche altre democrazie consolidate¹⁸, cosicché il caso italiano non costituisce un'anomalia, l'elemento eccentrico essendo dato «dal perdurare del bicameralismo perfetto»¹⁹.

A) Nel Regno Unito il tema della riduzione dei componenti della *House of Commons* è stato posto, da una parte a seguito dello scandalo dei rimborsi ai parlamentari del 2009, dall'altra nel contesto di un percorso riformatore che nel programma dei Liberaldemocratici, allora facenti parte di una coalizione di governo con i Conservatori avrebbe dovuto portare all'introduzione del c.d. voto alternativo (il *referendum* in materia nel maggio 2011 ha però confermato il sistema vigente); un altro elemento rilevante è dato dalla già avvenuta istituzione di assemblee rappresentative in Scozia, Galles e Irlanda del Nord.

¹⁶ Sia però consentito di osservare che proprio questo nodo irrisolto andrebbe organicamente affrontato, anche perché alcune ulteriori proposte di revisione costituzionale attualmente all'esame delle Camere – quella sull'equiparazione dell'elettorato attivo e passivo per i due rami del Parlamento (A.C. 1511) e quella sulla revisione dell'art. 57, comma 1, Cost. (A.C. 2238) – finirebbero paradossalmente, ove approvate, per accentuare il carattere paritario del nostro bicameralismo.

¹⁷ G. DELLEDONNE, Un'anomalia italiana? Una riflessione comparatistica sul numero dei parlamentari negli altri ordinamenti, in E. ROSSI (a cura di), Meno parlamentari, cit., pp. 57 ss.

¹⁸ M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it* (*www.costituzionalismo.it*), 2020, n. 1, in particolare pp. 49 ss.

¹⁹ G. DELLEDONNE, *Un'anomalia italiana?*, cit., p. 63.

Così, il *Parliamentary Voting System and Constituencies Act* del 2011 ha fissato in 600 il numero dei deputati²⁰ ma questa riforma non ha trovato applicazione nelle elezioni del 2019 perché l'apposita commissione non è riuscita a portare a termine in tempo l'opera di definizione dei nuovi collegi uninominali. Tuttavia, è significativo parte della dottrina abbia dubitato dell'opportunità di questa riforma sul presupposto delle maggiori difficoltà che un'Assemblea ridotta nel numero dei componenti (anche se in misura assai più limitata rispetto al testo di legge costituzionale approvato dal Parlamento italiano nel 2019) incontrerebbe in particolare nell'esercizio delle funzioni di controllo, a fronte dell'aumento delle dimensioni e dei compiti dell'Esecutivo²¹.

B) In Francia la legge elettorale ha provveduto progressivamente ad aumentare il numero dei collegi uninominali fino alla metà degli anni Ottanta per tenere conto dell'incremento demografico. Si è giunti al numero di 577 deputati che è stato costituzionalizzato nella revisione del 2008 come numero massimo di componenti dell'Assemblea nazionale «al fine di dare stabilità alla compagine parlamentare, garantendo la certezza del principio rappresentativo»²².

Nel 2017 all'inizio del suo mandato il Presidente Macron ha annunciato un progetto di innovazione istituzionale²³: nel testo presentato nel 2019 è prevista la riduzione di 1/4 dei parlamentari (l'Assemblea nazionale passerebbe da 577 a 404), accompagnata all'introduzione nella legge elettorale per l'Assemblea nazionale di una quota proporzionale²⁴ e dal divieto di cumulo dei mandati, nell'ottica di un migliore funzionamento del Parlamento.

Interessante è in questa progettazione il collegamento tra riduzione del numero dei parlamentari, riforma elettorale ed espansione degli istituti di democrazia partecipativa che nella logica della rappresentatività appaiono misure in qualche modo "compensative". A queste misure si aggiungono poi ulteriori contenuti, oggetto da tempo di dibattito in Francia, quali la nuova disciplina della responsabilità penale dei Ministri. Temi ulteriori della riforma sono l'ecologia, il

²⁰ Il taglio risulta quindi limitato a cinquanta parlamentari.

²¹ Cfr. i riferimenti in G. DELLEDONNE, Un'anomalia italiana?, cit., p. 64.

²² M. CALAMO SPECCHIA, *Il Parlamento francese. Profili strutturali e funzionali*, in M. CAVINO, A. DI GIOVINE, E. GROSSO (a cura di), *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 72.

²³ T. EHRARD, O. ROZENBERG, La réduction du nombre de parlementaires est-elle justifiée? Una évaluation ex-ante, rinvenibile in <u>www.sciencespo.fr/liepp</u>.

²⁴ Sul punto, P. MARTIN, Les modes de scrutin et la Ve République, in Revue politique et parlementaire, 2018, n. 1085-1086 (1958-2018. La Ve République face aux révisions: mutations et permanences), pp. 144 ss.

potenziamento della decentralizzazione e il rafforzamento dell'indipendenza della magistratura²⁵.

Certo, anche in questo caso non sono mancati dubbi in particolare sul combinato disposto della riduzione del numero dei parlamentari e della riforma elettorale, con la riduzione del numero dei collegi uninominali a 346 (assai più grandi)²⁶ e l'interazione con una limitata quota proporzionale (pari a 87 seggi) basata su liste nazionali senza possibilità per gli elettori di effettuare il *panachage* né di esprimere preferenze. In questo senso, «il raggiungimento dell'obiettivo della maggiore "rappresentatività" del Parlamento, sia rispetto alle diverse sensibilità politiche che ai territori, appare compromesso dagli effetti della forte riduzione del numero dei deputati, dell'introduzione di una dose di proporzionale nel sistema elettorale, e del *découpage* dei collegi»²⁷, mentre parte della dottrina ha dubitato che da una tale riforma risulterebbe rafforzato il legame tra i parlamentari e i partiti, a tutto vantaggio di questi ultimi²⁸.

C) In Germania, nel silenzio della Costituzione il numero dei componenti del *Bundestag* è fissato dalla legge elettorale in 598 componenti. Tale legge però, come è noto, prevede un complesso sistema misto, che contempla la possibilità sia di mandati aggiuntivi che di mandati compensativi che si sono moltiplicati nel corso del tempo per almeno tre fattori: una partecipazione disomogenea al voto; una frammentazione partitica crescente; un accentuato ricorso al voto disgiunto²⁹.

²⁵ R. CASELLA, *Il progetto di riforme istituzionali del Presidente Macron e il ridimensionamento del ruolo del Parlamento francese*, in *Nomos. Le attualità nel diritto* (<u>www.nomos-leattualitaneldiritto.it</u>), 2018, n. 3 e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

²⁶ La popolazione media dei collegi passerebbe da 113 mila a 189 mila abitanti.

²⁷ R. CASELLA, *Il progetto di riforme istituzionali*, cit., 20, che sul punto conclude: «L'effetto combinato della riduzione del numero dei parlamentari e l'introduzione della proporzionale non concorreranno, come auspicato da Macron, ad assicurare la «prossimità tra il rappresentante e l'elettore», visto che i deputati eletti con un sistema di tipo proporzionale basato su una lista nazionale saranno inevitabilmente più distanti dai loro elettori, mentre gli altri finiranno per esserlo materialmente alla luce delle nuove dimensioni dei loro collegi (in media, due volte più grandi di quelle attuali)» (p. 22). L'autore insiste inoltre sugli squilibri che detta riforma indurrebbe sulla rappresentanza territoriale.

²⁸ T. EHRHARD, P. MARTIN, R. RAMBAUD, *Réforme des modes de scrutin: enjeux et défis*, in *Constitutions*, juillet -septembre 2017, p. 389; B. DAUGERON, G. LARRIVE, J.-J. URVOAS, *Composition du Parlement et «crise de la représentation»*, in *Constitution*, janvier-mars 2019, p. 26.

²⁹ Sul sistema elettorale tedesco, limitandosi alla letteruatura italiana, cfr. in particolare, G. CAPOCCIA, *La Germania unita fra continuità e rinnovamento: Sistema elettorale e sistema partitico nel processo di riunificazione tedesca*, Roma, Bulzoni, 1995; A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Bologna, Il Mulino, 2005, in particolare pp. 35 ss.

Per questo l'attuale *Bundestag* è composto da ben 709 deputati.

È per questa ragione che in Germania il dibattito sulla riforma elettorale ferve, anche nel timore che alle prossime elezioni il numero dei parlamentari tedeschi possa crescere fino a oltre ottocento, come conseguenza del cambiamento del panorama partitico che sta andando verso un indebolimento dei partiti più grandi³⁰. Una lettera aperta indirizzata al *Bundestag* e sottoscritta da 100 costituzionalisti tedeschi nel settembre 2019 sottolinea le distorsioni del modello vigente, amplificate nelle elezioni del 2017, con effetti paradossalmente antidemocratici sul diritto di voto, in quanto il sistema elettorale «è diventato così complicato che quasi nessun elettore capisce cosa produrranno da ultimo i suoi due voti». Oltre alla necessità di semplificazione della legge elettorale, si evidenzia il fatto che «l'enorme sovradimensionamento del Bundestag influisce sulle sue funzioni», con inutili costi aggiuntivi. Infine, i firmatari, dicendosi espressamente «preoccupati per la reputazione della democrazia», hanno fatto appello al senso istituzionale dei parlamentari affinché accelerino il processo riformatore senza incorrere in ulteriori indugi che potrebbero minare la fiducia dei cittadini nel sistema democratico³¹.

Tuttavia, le soluzioni ipotizzate sono diverse e rispecchiano gli interessi dei diversi – innanzitutto per dimensione e radicamento territoriale– partiti politici. Si va da proposte incentrate sulla riduzione del numero dei collegi elettorali, cui si sono mostrati contrari la CDU, almeno inizialmente, e in modo più forte la CSU, in quanto partiti con il maggior numero di deputati eletti direttamente, a quelle volte a determinare un numero fisso di parlamentari. Per quanto riguarda la prima tipologia si segnalano la posizione favorevole del Presidente del *Bundestag*, Schäuble, la cui proposta, elaborata da un gruppo di lavoro interparlamentare e lanciata nella primavera del 2019 di ridurre i collegi da 299 a 270, non ha trovato consensi sufficienti³², così come la proposta congiunta dei partiti di opposizione (FDP, Verdi e Sinistra) risalente ad ottobre 2019, che prevede una riduzione più consistente a 250 collegi ed un incremento del numero minimo dei deputati (da 598 a 630), non è stata condivisa dai gruppi di maggioranza. Tuttavia, tali proposte, pur arginando l'aumento dei componenti del *Bundestag*, non risolverebbero il problema alla radice.

Viste le divisioni tra le forze politiche, è tutt'altro che sicuro che sia possibile nello scorcio finale della legislatura pervenire all'approvazione di una riforma incisiva della legge elettorale. Sembra peraltro maturare tra le forze della maggioranza (CDU-CSU, SPD) un accordo su una modifica limitata della stessa

³⁰ F.Pukelsheim, Bundestag der Tausend, in ZParl, 2019, pp. 469 ss.

³¹ Offener Brief an den Deutsche Bundestag, in Verfassungsblog on matters constitutional, 20 settembre 2019.

³² G. DELLEDONNE, *Un'anomalia italiana?*, cit., p. 65.

che, diminuendo a 280 i collegi elettorali – ma solo dal 2025 – come le proposte da ultimo ricordate limiterebbe ma non eviterebbe l'aumento (potenzialmente anche non irrilevante) dei componenti del Bundestag. Con riferimento alle prossime elezioni le modifiche ipotizzate sarebbero ancora più modeste e quindi ancora meno risolutive.

L'antefatto della riduzione del numero dei parlamentari: la riduzione dei componenti dei Consigli comunali e regionali

Nell'esperienza italiana il taglio dei parlamentari a livello statale ha fatto seguito alla riduzione del numero dei consiglieri comunali prima e dei consiglieri regionali poi, decisa a seguito delle polemiche sui costi della politica, a partire dal 2009.

È quindi utile accennare in sintesi anche alla riduzione della consistenza delle assemblee elettive a livello territoriale per verificare quali problemi si sono posti, pur nella consapevolezza delle evidenti differenze, enfatizzate anche dalla giurisprudenza costituzionale, tra i sistemi elettorali per il Parlamento nazionale (le Camere essendo dotate di prerogative infungibili: sent. 1/2014) e quelle relativi alle assemblee elettive regionali e comunali³³.

In primo luogo, a partire dalla legge finanziaria per il 2010 (art. 2, comma 184, 1. 191/2009) si è provveduto a ridurre il numero dei consiglieri comunali, anche se successivamente, non a caso, questo taglio è stato parzialmente ripensato dalla legge "Delrio" (art. 1, comma 135, l. 56/2014) allo scopo di limitare la "desertificazione" soprattutto dei Consigli meno numerosi³⁴.

Ciò detto, un effetto evidente della riduzione dei seggi sul piano del rendimento dei sistemi elettorali dei Comuni, con riferimento a quelli con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, riguarda l'accentuata torsione maggioritaria insita nella differenza tra concentrazione bipolare dei voti (in ribasso nelle più recenti

³³ La Corte sembra distinguere nettamente, sul piano dello scrutinio di legittimità costituzionale, i sistemi elettorali per i Consigli regionali e Comunali da quelli per il Parlamento nazionale: sia consentito sul punto un rinvio a G. TARLI BARBIERI, Forma di governo e legislazione elettorale regionale nei più recenti sviluppi, in G. CERRINA FERONI, G. TARLI BARBIERI (a cura di), Le Regioni dalla Costituente al nuovo Senato della Repubblica, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016, pp. 49 ss. (cfr. anche nt. 42).

³⁴ Infatti, l'art. 16, comma 17, del d.l. 138/2011 aveva stabilito una composizione davvero ristretta dei Consigli comunali, soprattutto dei meno popolosi (oltre al Sindaco, a) per i Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti: 6 consiglieri; b) per i Comuni con popolazione superiore a 3.000 e fino a 5.000 abitanti: 7 consiglieri; c) per i Comuni con popolazione superiore a 5.000 e fino a 10.000 abitanti: 10 consiglieri. A seguito della l. 56/2014, nei Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti, il Consiglio comunale è composto, oltre che dal Sindaco, da 10 consiglieri; nei Comuni con popolazione superiore a 3.000 e fino a 10.000 abitanti, da 12 consiglieri, oltre al Sindaco.

consultazioni, per l'aumento delle liste presentate e la presenza del M5S) e concentrazione bipolare dei seggi³⁵, a livelli decisamente alti per il combinato disposto del premio di maggioranza e, appunto, per la contrazione del numero dei consiglieri, che ha innalzato la soglia di sbarramento implicita³⁶.

Con riferimento ai Comuni con popolazione fino ai quindicimila abitanti, poi, la diminuzione dei componenti dei Consigli ha determinato una riduzione al minimo delle minoranze, unita a una loro "polverizzazione" dovuta al fatto che il sistema elettorale non limita la rappresentanza alla lista più votata tra quelle non collegate al Sindaco eletto³⁷.

Per quanto riguarda la riforma delle Province operata dalla l. 56/2014, con l'eliminazione dell'elettività dei Consigli e dei Presidenti, rimangono i dubbi più generali legati al collegamento tra l'eliminazione di un livello di autonomia politica e il pratico svuotamento, soprattutto in termini di risorse, che il legislatore statale ha imposto, nonostante che a tale livello istituzionale siano rimaste funzioni rilevanti. Come è stato efficacemente osservato, a fronte di risparmi per circa 72 milioni di euro, «il costo dei trasferimenti di risorse umane, materiali e finanziarie dalle province ormai semi-dismesse alle rispettive regioni sta costando centinaia e centinaia di milioni nonché gravissimi ritardi nelle azioni amministrative», per cui il risparmio di spese derivante dalla soppressione di indennità, gettoni di presenza e benefit connessi è stato definito «una vera e propria bugia»³⁸.

Venendo ora alle Regioni, come è noto, alla riduzione del numero dei Consiglieri si è provveduto con decreti legge (art. 14, d.l. 138/2011; art. 2, d.l. 174/2012), con la previsione di un limite massimo degli stessi, incredibilmente su "richiesta" delle Regioni stesse; scelta, questa, peraltro discutibilmente giustificata dalla Corte costituzionale, nonostante un proprio immediato precedente (sent. 188/2011), sulla base di un generico riferimento al coordinamento della finanza pubblica e al diritto dei cittadini di essere egualmente rappresentati, evitando il rischio che il valore del voto degli elettori risulti diversamente ponderato da Regione a Regione (sent. 198/2012)³⁹.

³⁵ Per concentrazione bipolare si intende la somma dei voti (concentrazione bipolare dei voti) o dei seggi (concentrazione bipolare dei seggi) delle due coalizioni più votate.

³⁶ Sul punto, sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *I sistemi elettorali comunali anche alla luce delle elezioni del maggio 2015: ripensare la rivoluzione del 1993?*, in *Le Regioni*, 2015, in particolare 734 ss.

³⁷ G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 65; nello stesso senso, F. GABRIELE, *Le nuove norme sulla elezione e sulle competenze degli organi dei Comuni e delle Province*, Bari, Cacucci, 1994, pp. 90 ss.

³⁸ P. CARROZZA, È solo una questione di numeri?, cit., p. 99 e nt. 23.

³⁹ Sulla pronuncia, in particolare, S. MANGIAMELI, La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo, in Giur. cost., 2012, pp. 2869 ss.; M. OLIVETTI, Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198/2012, in

Non è questa la sede per indagare i dubbi che tali motivazioni inevitabilmente pongono⁴⁰.

La riduzione del numero dei consiglieri astrattamente impatta sui sistemi elettorali regionali almeno relativamente a tre aspetti: *a*) l'individuazione delle soglie di accesso alla rappresentanza; *b*) la frammentazione partitica; *c*) la rappresentanza territoriale.

Sul primo versante (tab. 1) evidentemente la riduzione del numero dei consiglieri determina un innalzamento delle soglie di sbarramento implicite che, nel caso delle Regioni meno popolose, sfiora potenzialmente il 5%⁴¹, di fatto "depotenziando" quelle espressamente previste dalle leggi elettorali regionali (si vedano, in questo senso, le leggi elettorali di Umbria, Molise, Basilicata e, da ultimo, Liguria). Anche per questa ragione, nonché per l'impatto (peraltro controverso) della sent. 1/2014 della Corte costituzionale⁴², non poche Regioni

Giur. it., 2013, pp. 1014 ss.; A. DANESI, Una fonte statale può determinare il numero dei consiglieri regionali? Note a margine di una criticabile sentenza della Corte costituzionale, ivi, pp. 1019 ss.; F. CORVAJA, Statuti regionali e «leggi della Repubblica», in Le Regioni, 2013, pp. 182 ss.; L. TRUCCO, Materia elettorale e forme di governo regionali tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e n. 198 del 2012 della Corte costituzionale, in www.giurcost.org, 2013; G. FERRAIUOLO, Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge, spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano, in Federalismi.it 2013, n. 8 (www.federalismi.it).

⁴⁰ Sul punto, da ultimo sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Esperienze e conseguenze della riduzione delle assemblee parlamentari regionali: i Consigli regionali in Italia*, in *Le Regioni*, 2020 (in corso di pubblicazione).

⁴¹ Quelle indicate nella tab. 1 sono, per così dire, le soglie implicite "massime". In realtà come si evince dalla tabella successiva, quelle reali sono tendenzialmente più basse, risentendo esse dell'andamento del voto e, soprattutto, dei suffragi delle liste minori, non ammesse al riparto dei seggi.

⁴² Sull'impatto della sent. 1/2014 sui sistemi elettorali regionali, cfr., in particolare, R. BIFULCO, Brevissime considerazioni sul rapporto tra la sentenza della Corte costituzionale 1/2014 e le legislazioni elettorali regionali, in Nomos. Le attualità nel diritto (www.nomos-leattualitaneldiritto.it), 2013, n. 3; M. COSULICH, Sulla possibile estensione della recente giurisprudenza costituzionale (sent. n. 1 del 2014) alle legislazioni elettorali regionali. Vita e destino dei tre porcellini, post «porcellum», in Le Regioni, 2014, pp. 471 ss.; A.O. COZZI, Gli effetti della sentenza n. 1 del 2014 sui premi di maggioranza regionali, in Giur. cost., 2014, pp. 4167 ss.; M. MASSA, Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale?, in Quad. cost., 2014, pp. 130 ss.; A. RAUTI, I sistemi elettorali dopo la sentenza n. 1 del 2014. Problemi e prospettive, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2014, pp. 143 ss.

hanno apportato modifiche, più o meno incidenti, alle proprie leggi elettorali⁴³, modificando la disciplina delle soglie e/o del premio di maggioranza⁴⁴.

Tab. 1. Le soglie di sbarramento nelle leggi elettorali regionali

	0			9	
Regione	N. consigl.	Soglia impl. (%)	Soglia espl. Lista non coalizz. (%)	Soglia espl. Lista coaliz. (%)	Coalizioni (%)
Piemonte	51	1,96	3	Presidente > 5	
Lombardia	80	1,25	3	Presidente > 5	
Veneto	51	1,96	3	3; coalizione > 5	5 o almeno una lista > 3
Liguria	31	3,23	3	Presidente > 5	
Emilia	51	1,96	3	Presidente > 5	
Toscana	41	2,44	5	3 se coalizione > 10; 5 se coalizione < 10	10 purché almeno una lista > 3
Umbria	21	4,76	2,5	2,5	
Marche	31	3,23		3; coalizione > 5	5 o almeno una lista > 3
Lazio	51	1,96	3	Presidente > 5	
Abruzzo	31	3,23	4	2 purché coalizione > 4	
Molise	21	4,76	≥ 3	≥ 3	8
Campania	51	1,96	3	Presidente > 10	
Puglia	51	1,96	8	4	8
Basilicata	21	4,76	3	4 se coalizione < 8	8
Calabria	31	3,23	4	4	

Alcune leggi elettorali regionali, indipendentemente dalla riduzione del numero dei consiglieri, hanno talvolta innalzato in modo significativo le soglie, in

⁴³ Tra queste, il Veneto (l.r. 19/2018), la Toscana (l.r. 51/2014), l'Umbria (l.r. 4/2015), le Marche (l.r. 5/2015; 36/2019), il Lazio (l.r. 10/2017), Puglia (l.r. 7/2015), Calabria (l.r. 8/2014) e, più recentemente, la Liguria (l.r. 18/2020).

⁴⁴ La rimodulazione di quest'ultimo è conseguenza dello "schiacciamento" del premio, in termini puramente numerici, derivante dalla riduzione del numero dei consiglieri: infatti, ad esempio, un premio di maggioranza fissato al 55% dei seggi equivale, in valori puramente numerici, a 11 seggi ovvero alla sola maggioranza assoluta, nei Consigli composti da 20 membri, a 17 (approssimato per eccesso) nei Consigli di 30, e così via.

particolare con riferimento alle liste singole (così Puglia e Toscana) e talvolta con riferimento alle coalizioni (Molise, Puglia, Basilicata). Tuttavia, queste previsioni sono animate non solo (e forse non tanto) da una *ratio* selettiva, quanto dall'esigenza di "incanalare" la frammentazione in coalizioni⁴⁵.

Peraltro, non poche Regioni (cinque) hanno confermato sul punto le previsioni della l. 43/1995: quest'ultima, come è noto, non pone soglie esplicite per le liste facenti parte di coalizioni che abbiano ottenuto a livello regionale almeno il 5%.

L'introduzione di soglie nelle leggi elettorali non ha però arginato, se non limitatamente, la frammentazione partitica, nonostante che questa sia la loro *ratio*, come affermato dalla Corte costituzionale in relazione alla legge elettorale lombarda (sent. 193/2015).

Infatti, come è noto, è quantomeno riduttivo imputare la frammentazione solo alla legislazione elettorale in senso stretto, esistendo canali pre- e post-elettorali che la alimentano⁴⁶.

La riduzione del numero dei consiglieri impatta sulla rappresentanza territoriale, determinando una potenziale diminuzione del numero di seggi assegnati alle Province. Si tratta di una riduzione solo in parte "compensata" dalla soppressione dei listini regionali previsti dalla l. 43/1995.

In premessa, tutte le leggi elettorali regionali hanno confermato, con poche eccezioni⁴⁷, le Province quali ambiti territoriali di riparto dei seggi, a dimostrazione

⁴⁵ R. D'ALIMONTE, *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in A. CHIARAMONTE, R. D'ALIMONTE (a cura di), *Il maggioritario regionale*, Bologna 2000, pp. 18 ss.

⁴⁶ Si pensi innanzitutto a quel fenomeno di "frammentazione in entrata" determinato dalla disciplina della raccolta delle firme che non solo vede diffuse e criticabilissime fattispecie di esenzione, ma anche la limitata attendibilità dei meccanismi di controllo. La frammentazione si alimenta poi anche nella fase post-elettorale. Il pensiero corre in primo luogo alla disciplina dei gruppi consiliari che anche nei nuovi statuti appare assai generosa nei confronti dei piccoli partiti.

⁴⁷ Sulla Provincia anche come circoscrizione elettorale cfr., in particolare, C. BACCETTI, *Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, in *Ist. fed.*, 2014, pp. 285 ss. Le uniche limitate eccezioni sono date dalla Calabria che in pratica ha "sterilizzato" le Province più recentemente istituite (Crotone; Vibo Valentia), prevedendo l'istituzione di una circoscrizione "centro" (peraltro, l'art. 1, comma 2-quater, prevede che in tale circoscrizione «le liste sono composte, a pena di inammissibilità, in modo che ci sia almeno un candidato residente per ciascuna delle province corrispondenti»), mentre la Toscana ha provveduto a "spacchettare" la Provincia di Firenze in quattro subcircoscrizioni. Da parte loro, alla luce della riduzione del numero dei consiglieri, le leggi elettorali di Umbria e Molise hanno previsto la distribuzione dei seggi direttamente e soltanto a livello regionale.

della perdurante vitalità di questo ente almeno come circoscrizione amministrativa⁴⁸.

Ciò detto, come si evince dalla tab. 2, la riduzione del numero dei consiglieri ha indotto un ridimensionamento del numero di seggi assegnati alle circoscrizioni: tre circoscrizioni eleggono un solo consigliere (Verbania, Sondrio, Rieti)⁴⁹; quattordici eleggono due consiglieri; quattordici, tre consiglieri.

Tab. 2. Numero di circoscrizioni che eleggono da 1 a 3 consiglieri

Regione	Circoscr.	Circoscr.	Circoscr. 2	Circoscr. 3
Piemonte	Province	1 (VB)	3 (AT, BI, VC)	1 (NO)
Lombardia	Province	1 (SO)	1 (LO)	3 (CR, LC, MN)
Veneto	Province	0	2 (BL, RO)	0
Liguria	Province	0	0	1 (IM)
Emilia	Province	0	0	4 (FE, PC, RA, RN)
Toscana	Province (Firenze 4 circ.)	0	4 (GR, MS, 2 FI)	4 (PT, PO, SI, 1 FI)
Umbria	Regione	0	0	0
Marche	Province	0	0	0
Lazio	Province	1 (RI)	1 (VT)	0
Abruzzo	Province	0	0	0
Molise	Regione	0	0	0
Campania	Province	0	1 (BN)	0
Puglia	Province	0	2 (BAT, BR)	1 (TA)
Basilicata	Province	0	0	0
Calabria	2 province; 1 multiprov.	0	0	0

Tale compressione interseca la problematica dell'effettività della rappresentanza di queste Province che già nella vigenza della l. 43/1995 subivano

⁴⁸ Si è però osservato come circoscrizioni provinciali e voto di preferenza favoriscano «l'uso dell'amministrazione regionale a fini clientelari e localistici, anche per la ricorrente pretesa di trasferire la rappresentanza territoriale nella giunta regionale con una feudalizzazione degli assessorati, e di conseguenza di enti e aziende regionali, che rende assai difficile la formazione di un forte ceto politico regionale»: F. CUOCOLO, *Diritto regionale Italiano*, Torino, Utet, 1991, p. 47.

⁴⁹ Sul punto, le leggi elettorali di Lombardia e Lazio prevedono un aumento del numero dei candidati per non rendere inutile il voto di preferenza.

talvolta fenomeni di "slittamento" dei seggi, risultando talvolta sistematicamente penalizzate, posto che i fenomeni di traslazione finiscono per favorire tendenzialmente le circoscrizioni più grandi⁵⁰.

Sul punto, una soluzione minimale ma non irrilevante era (ed è) quella della legge elettorale toscana (art. 23), cui hanno fatto seguito quelle della Lombardia (art. 1, commi 34 ss., l.r. 17/2012) e del Lazio (art. 6, comma 4, l.r. 2/2005, come modificato dall'art. 7 della l.r. 10/2017), che garantisce a tutte le Province l'elezione di almeno un consigliere⁵¹.

Una soluzione più incisiva è fatta propria dalla legge elettorale marchigiana (art. 19, l.r. 27/2004), poi sostanzialmente trasposta nelle leggi della Campania (art. 11, l.r. 4/2009), del Veneto (art. 22, comma 6, l.r. 5/2012) e dell'Abruzzo (art. 17, comma 7, l.r. 9/2013) che, grazie a un complesso meccanismo di riparto, impedisce in radice fenomeni di "slittamento" ma non argina (né può arginare) fenomeni di alterazione della correlazione tra andamento del voto e assegnazione dei seggi nelle diverse Province, oltre a premiare in termini di seggi liste che in altre circoscrizioni hanno avuto un risultato comparativamente migliore ⁵².

Quelle analizzate finora sono le dimensioni della legislazione elettorale che sono direttamente investite dalla riduzione del numero dei consiglieri.

Relativamente ad altri profili, invece, l'impatto della riduzione del numero dei consiglieri è meno certo: così, non è sicuro che la diminuzione del numero dei seggi determini di per sé un innalzamento delle preferenze necessarie per l'elezione.

A tale proposito, infatti, l'evidenza empirica non sembra suffragare del tutto tale assunto: in primo luogo, il numero dei consiglieri eletti nelle Province, come detto, diminuito solo limitatamente, essendosi aboliti i listini regionali di cui alla l. 43/1995⁵³. In secondo luogo, il numero delle preferenze necessario per l'elezione dipende da numerosi fattori, a cominciare dal tasso di partecipazione alle urne, dal comportamento degli elettori delle singole formazioni politiche, in alcuni casi assai restii nell'utilizzazione di questa modalità di espressione del consenso (si pensi agli

⁵⁰ Così, in particolare, A. CHIARAMONTE, *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali:* un quadro comparato, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 238 ss.

⁵¹ Come è noto, il problema per la Toscana era la cronica sottorappresentazione di Massa; per il Lazio, Rieti, per la Lombardia, Sondrio, per il Piemonte, Verbania-Cusio-Ossola.

⁵² Sul punto, in particolare, N. D'AMELIO, *La ripartizione dei seggi tra partiti e territorio nelle elezioni regionali*, in Consiglio regionale del Piemonte, *Governi locali e regionali in Europa fra sistemi elettorali e scelte di voto*, Torino 2010, 309.

⁵³ I listini regionali rimangono solo in Piemonte (per le cui elezioni regionali trova ancora applicazione la l. 43/1995, ai sensi dell'art. 5 della l. cost. 1/1999), dopo che essi sono stati soppressi dalla recente legge elettorale ligure (l.r. 18/2020).

elettori del Movimento 5 Stelle), dalla contrazione che esso ha incontrato nel più recente periodo. Un ulteriore fattore da considerare è poi dato dall'introduzione nella generalità delle Regioni, salvo poche eccezioni, della doppia preferenza di genere, in forza della l. 20/2016, ciò che rende più complessa la comparazione con elezioni precedenti.

Proprio l'introduzione quasi generalizzata della doppia preferenza, unita a una crescente consapevolezza della rilevanza dell'equilibrio della rappresentanza di genere, contribuisce a spiegare il fatto che, nonostante la riduzione dei consiglieri, il numero delle elette non sia diminuito e anzi sia cresciuto di oltre 1/3 nell'ultimo decennio, tanto che non vi sono più Consigli regionali "tutti al maschile", sebbene i dati continuino ad essere disomogenei (in quattro Regioni la percentuale di consigliere è ancora sotto il 10%)⁵⁴.

4. L'impatto della riduzione del numero dei parlamentari sulla legislazione elettorale: considerazioni introduttive

Venendo ora al livello nazionale, per comprendere l'impatto della riduzione del numero dei parlamentari sui sistemi di elezione per Camera e Senato, è stato evidenziato da più parti come l'eventuale riduzione del 36,5% dei parlamentari previsto dal testo di legge costituzionale, oggetto del *referendum* del 20-21 settembre prossimo, determinerebbe un aumento del rapporto tra numero medio di abitanti per ciascun parlamentare eletto: tale rapporto passerebbe da 96.006 a 151.210 con riferimento alla Camera e da 188.424 a 302.420 con riferimento al Senato⁵⁵; su questi dati, come è noto, si è aperto un ampio dibattito in dottrina, con ricostruzioni assai diverse circa l'impatto sul principio rappresentativo⁵⁶.

In qualche misura collegato a questo dato è anche l'impatto della riduzione del numero dei parlamentari sui sistemi elettorali per Camera e Senato che, come è noto, vedono un metodo di assegnazione dei seggi in collegi uninominali per circa

⁵⁴ Le uniche eccezioni (in particolare, Piemonte e Liguria) sono spiegabili con il mancato recepimento nelle proprie leggi elettorali della doppia preferenza di genere. Sul punto, si vedano i dati riportati in G. TARLI BARBIERI, *Esperienze e conseguenze*, cit. Come è noto, con riferimento alla Puglia, si deve peraltro ricordare il recentissimo d.l. 86/2020 che, in attuazione dell'art. 120, comma 2, Cost., ha imposto la doppia preferenza di genere. La Liguria ha provveduto a introdurre la doppia preferenza di genere solo con la già citata la l.r. 18/2020, che quindi troverà applicazione solo a partire dalle elezioni del 2020.

⁵⁵ In realtà, considerando i parlamentari spettanti alla circoscrizione estero, i dati "reali" sono leggermente diversi (da 96.171 a 151.616 abitanti con riferimento alla Camera e da 192.342 a 303.233 con riferimento al Senato): M. VOLPI, *La riduzione*, cit., p. 57.

⁵⁶ Sul punto, per tutti, N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, nel presente numero di questa Rivista, in particolare pp. 2 ss., e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

il 37% del totale (232 alla Camera; 116 al Senato) e in collegi plurinominali per circa il 63% (386 alla Camera; 193 al Senato).

La l. 51/2019, in ossequio alla giurisprudenza costituzionale che ha qualificato le leggi elettorali per il Parlamento nazionale come costituzionalmente necessarie, in quanto, come si legge nella sent. 1/2014, «"indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali" [...], dovendosi inoltre scongiurare l'eventualità di "paralizzare il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica previsto dall'art. 88 Cost."» (cfr. anche, da ultimo, sent. 10/2020), ha inteso rendere possibile che il Parlamento sia in ogni momento rinnovabile. Per questo, essa ha provveduto a sostituire nella l. 165/2017 le cifre numeriche espresse in valore assoluto con percentuali e ha previsto una delega per la nuova perimetrazione dei collegi uninominali (che passerebbero a 147 alla Camera e a 74 al Senato) e plurinominali (per l'elezione di 245 deputati e 122 senatori)⁵⁷.

Rimane però il fatto che nemmeno l'approvazione del disegno di legge in oggetto riuscirebbe a scongiurare del tutto i rischi di un vuoto legislativo. Infatti, per assicurare la permanente operatività della legislazione elettorale, sarebbe necessaria l'attuazione della delega di cui all'art. 3 in materia di determinazione dei collegi uninominali e plurinominali; per cui, rimane ovviamente possibile sul piano teorico il mancato esercizio della delega, mentre sarebbe quantomeno problematico lo scioglimento delle Camere prima dell'entrata in vigore dei decreti legislativi. A ciò si aggiunga che la delega in questione può essere esercitata solo nel caso in cui entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del disegno di legge sia promulgata la legge costituzionale che modifichi il numero dei deputati e dei senatori; per cui, spirato siffatto termine, sarebbe comunque necessaria l'approvazione di una nuova legge o, quantomeno, di una disposizione di proroga del termine di esercizio della delega.

Da questo punto di vista, la l. 51/2019 non raggiunge quindi, almeno integralmente, il suo scopo. Inoltre, essa sembra presupporre la possibilità di adattamento delle leggi elettorali vigenti al mutato numero dei parlamentari, per così dire, agendo sui numeri. In realtà però, come si vedrà, questo adattamento non sembra possibile viste le distorsioni che l'applicazione dei sistemi elettorali vigenti determinerebbe.

⁵⁷ Senato della Repubblica, XVIII legislatura, disegno di legge n. 881 (Perilli e altri), Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari, relazione illustrativa, p. 2.

5. L'impatto della riduzione dei parlamentari sul "formante circoscrizionale" di cui alla l. 165/2017

Tali distorsioni riguardano in primo luogo l'impatto sul "formante circoscrizionale" ⁵⁸ della vigente legislazione elettorale, che appare insieme significativo e problematico, a maggior ragione in sistemi elettorali come quelli di cui alla l. 165/2017 (*Rosatellum-bis*) che, in linea con tutti quelli adottati in epoca repubblicana per i due rami del Parlamento (con la sola eccezione della legge Calderoli, con riferimento al Senato) prevedono meccanismi di assegnazione dei seggi a più livelli territoriali con complessi sistemi di "traslazione" da un livello all'altro (livello nazionale-circoscrizioni-collegi plurinominali, alla Camera; Regioni-collegi plurinominali al Senato).

Si tratta di una questione centrale non solo perché la l. 165/2017, come modificata dalla l. 51/2019, continuerebbe a trovare applicazione con l'eventuale entrata in vigore della legge costituzionale sulla riduzione dei parlamentari ma soprattutto perché, nonostante l'accordo tra i Capigruppo della maggioranza dell'ottobre scorso, non è affatto scontato che esso si traduca nell'approvazione di una nuova legge elettorale⁵⁹; e ciò sia per ragioni politiche (l'incerta tenuta della maggioranza; il destino insicuro della legislatura), sia per un più generale contesto che potrebbe consigliare alle forze politiche di concentrarsi su altre priorità.

Ciò detto, in linea generale è appena il caso di osservare che l'individuazione delle circoscrizioni e l'assegnazione dei seggi alla stesse costituiscono elementi costitutivi di un sistema elettorale, capace di condizionarne anche il rendimento e gli effetti al pari della formula e delle soglie elettorali⁶⁰, come si evince dalla letteratura politologica che ha studiato i livelli territoriali sia nell'ottica della loro individuazione (che nella prassi può dar luogo anche a gravi distorsioni), sia nella prospettiva del loro impatto nell'assegnazione dei seggi. Si tratta di due aspetti che, come è stato efficacemente osservato, «sono spesso determinanti ai fini degli effetti complessivi del sistema»⁶¹.

⁵⁸ Su tale espressione, nella letteratura costituzionalistica, cfr., in particolare, L. TRUCCO, *Democrazie elettorali*, cit., pp. 127 ss. e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

⁵⁹ Anticipando quanto si dirà nel par. 10, manca ancora un accordo sulla proposta di legge Brescia, attualmente all'esame della 1ª Commissione permanente della Camera.

⁶⁰ Per tutti, A. LIJPHART, *Electoral Systems and Party Systems. A study of Twenty-seven Democracies, 1945-1990*, Oxford, Oxford University Press. Nella letteratura italiana, per tutti, G. BALDINI, A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2004, pp. 5 ss.

⁶¹ G. BALDINI, A. PAPPALARDO, Sistemi elettorali, cit., p. 8.

Tali problematiche sono invece meno valorizzate nella letteratura costituzionalistica⁶², nonostante che la nostra Carta fondamentale, diversamente da altre, si riferisca espressamente, come ambiti tra i quali ripartire i seggi, alle circoscrizioni con riferimento alla Camera (art. 56, comma 4) e alle Regioni, con l'attribuzione di un numero minimo di eletti, con riferimento al Senato (art. 57). Come è noto, la Corte costituzionale nella sent. 35/2017 ha affermato che «sostenere che i contenuti precettivi dell'art. 56, quarto comma, Cost. si riferiscano soltanto al momento antecedente alle elezioni, ossia alla sola ripartizione dei seggi fra le diverse circoscrizioni e non anche alla fase della loro assegnazione alle liste dopo le elezioni, autorizzerebbe il sostanziale aggiramento del significato della norma costituzionale. Essa non si limita, invero, a prescrivere che i seggi da assegnare a ciascuna circoscrizione siano ripartiti in proporzione alla popolazione, prima delle elezioni. Essa intende anche impedire che tale ripartizione possa successivamente esser derogata, al momento della assegnazione dei seggi alle diverse liste nelle circoscrizioni, sulla base dei voti conseguiti da ciascuna di esse»⁶³.

In questo senso, si è osservato che sebbene «la rappresentanza moderna abbia in tutti i modi proclamato l'unità della Nazione, per quanto si sia negato agli eletti di rappresentare solo la propria circoscrizione o il proprio collegio [...] non si può negare del tutto l'esistenza di un legame tra quella circoscrizione e il rappresentante che nemmeno il divieto di mandato imperativo ha reciso completamente»⁶⁴. In questo senso, la circoscrizione, in linea generale risponde all'esigenza «di avvicinare gli elettori agli eleggibili, così da facilitare ai primi la scelta fra questi ultimi e nello stesso tempo da mantenere i contatti fra gli uni e gli altri»; e ciò pur nella consapevolezza che la ripartizione in circoscrizioni «non fa venir meno l'unità del corpo elettorale, costituendo i singoli collegi delle sue articolazioni localizzate nelle varie parti del territorio»⁶⁵.

⁶² Peraltro con alcune importanti eccezioni: tra queste, F. LANCHESTER, Sistemi elettorali e forma di governo, Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 89 ss. A. RUSSO, Collegi elettorali ed eguaglianza del voto. Un'indagine sulle principali democrazie stabilizzate, Milano, Giuffrè, 1998; I. CIOLLI, Il territorio rappresentato. Profili costituzionali, Napoli, Jovene, 2010; L. TRUCCO, Democrazie elettorali, cit., pp. 127 ss. e, da ultimo, A. GRATTERI, La formula e il risultato. Studio sulla rappresentanza proporzionale, Milano, Franco Angeli, 2019, pp. 99 ss.

⁶³ Sulla problematica delle circoscrizioni nella recente legislazione elettorale alla stregua dell'art. 56 Cost. cfr., in particolare, L. SPADACINI, L'Italicum di fronte al comma 4 dell'art. 56 Cost. tra radicamento territoriale della rappresentanza e principio di uguaglianza, in Nomos. Le attualità nel diritto (www.nomos-leattualitaneldiritto.it), 2016, n. 2.

⁶⁴ I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, Jovene, 2010, pp. 171-172.

⁶⁵ C. MORTATI, Istituzioni di diritto pubblico, Padova, Cedam, 1991, p. 441.

Da parte sua la Commissione Quagliariello nel 2013 ha giustamente valorizzato il "formante circoscrizionale" della (anche allora auspicabile) riforma elettorale, nell'ottica del superamento del principio di cooptazione nella selezione dei parlamentari che la legge Calderoli aveva determinato e della conseguente necessità di ricostruire un rapporto di fiducia e di responsabilità tra elettori ed eletti. A tale scopo essa auspicava una perimetrazione dei collegi o delle circoscrizioni "ponendo in equilibrio" il criterio demografico e quello geografico⁶⁶.

D'altra parte, come detto, l'assetto circoscrizionale deve essere strutturato in modo da non dare luogo a fenomeni patologici alla stregua dell'eguaglianza del voto, «che è tale *in partenza*, prima cioè che il relativo diritto venga esercitato, e che è altresì *inevitabile* e *generale*, vale a dire che la "differente efficienza" del voto riguarda tutti i voti espressi nella circoscrizione mal suddivisa, a prescindere dal modo in cui essi sono ripartiti fra i candidati o fra le liste»⁶⁷.

La stessa Commissione di Venezia in un rapporto del 2017 sulla delimitazione delle circoscrizioni e il riparto dei seggi ha osservato che «l'attribution des sièges aux circonscriptions et de la délimitation de ces dernières (y compris le gerrymandering (découpage abusif) est essentielle dans le droit électoral»⁶⁸, richiamandosi al Codice di buona condotta in materia elettorale del 2002. Quest'ultimo dedica ben cinque paragrafi al riparto territoriale dei seggi, introducendo il concetto di "eguaglianza della forza elettorale" che implica, qualora l'elezione non si svolga in una circoscrizione unitaria: a) la suddivisione del territorio in maniera tale che i seggi siano distribuiti in maniera equa nelle rispettive circoscrizioni, secondo un criterio di distribuzione determinato; b) l'individuazione di uno scarto minimo ammissibile nell'assegnazione dei seggi, individuato nel 10%, non potendo superare comunque il 15%; c) la revisione periodica (preferibilmente lontana dai periodi elettorali) dell'assegnazione dei seggi alle circoscrizioni, per tenere conto delle variazioni demografiche; d) l'attribuzione dei compiti di elaborazione delle proposte di delimitazione delle circoscrizioni o della successiva revisione delle stesse a una commissione, costituita principalmente da membri indipendenti, con successiva approvazione da parte del Parlamento.

⁶⁶ COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Per una democrazia migliore*. *Relazione finale e documentazione*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 2013, pp. 67 ss.

⁶⁷ A. RUSSO, *Collegi elettorali*, cit., p. 95.

⁶⁸ CONSEIL DE L'EUROPE, Commission Européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Rapport sur la délimitation des circoscriptions et la répartition des sièges*, CDL-AD (2017) 034, in <u>www.venice.coe.int</u>, p. 3.

Coglie quindi un dato di realtà chi ha osservato che «la suddivisione del territorio in circoscrizioni elettorali [...] si presenta come un'operazione assai complessa»⁶⁹.

Ciò detto, un primo punto attiene alla determinazione del numero dei collegi uninominali che, per quanto riguarda la Camera, è individuato nei 3/8 del totale dei seggi assegnati a ciascuna circoscrizione, con arrotondamento all'unità inferiore (una disciplina speciale, come si dirà, è prevista per il Trentino-Alto Adige: par. 6).

La legge precisa poi che le circoscrizioni cui sono assegnati tre deputati sono ripartite in due collegi uninominali; le circoscrizioni cui sono assegnati due deputati sono costituite in un collegio uninominale (art. 1, comma 1, lett. *a*, n. 1, che modifica l'art. 1, comma 2, d.P.R. 361/1957)⁷⁰. Per quanto riguarda il Senato, è disposto che il territorio nazionale sia suddiviso in un numero di collegi uninominali pari ai 3/8 del totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni regionali, con arrotondamento all'unità più prossima; fatte salve le Regioni che eleggono un solo senatore e che sono costituite in un solo collegio uninominale, i restanti collegi uninominali sono ripartiti nelle Regioni in proporzione alla rispettiva popolazione (art. 2, comma 1, lett. *a*, n. 1, della legge, che modifica l'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 533/1993; anche in questo caso, come si dirà, una disciplina particolare è prevista per il Trentino-Alto Adige).

A prescindere dalla formulazione di queste disposizioni, non del tutto chiare⁷¹, con riferimento al Senato sarebbe stato preferibile calcolare i 3/8, per così dire, "a valle" rispetto all'assegnazione dei seggi alle Regioni secondo quanto previsto dall'art. 57, commi 3 e 4, Cost. Certo, si sarebbe trattato di una novità rispetto alla disciplina vigente di cui al d.lgs. n. 533/1993 (come modificato dall'art. 2, comma 1, della l. n. 165/2017) sebbene maggiormente in linea con l'art. 57, comma 1, Cost., laddove si riferisce alla base regionale per l'elezione del Senato. In effetti,

-

⁶⁹ G. DELLEDONNE, Costituzione e legge elettorale, cit., p. 183.

⁷⁰ Si tratta del Molise.

⁷¹ Come è stato affermato, «l'interpretazione di questa disposizione è non del tutto piana. Da una parte, è possibile sostenere che l'arrotondamento alla unità inferiore sia riferito unicamente al totale dei seggi uninominali che sono perciò i 3/8 dei seggi complessivi con arrotondamento all'unità inferiore. Dall'altra parte è possibile sostenere che in ciascuna circoscrizione del territorio nazionale sono costituiti tanti seggi uninominali quanti sono i 3/8 dei seggi assegnati a quella circoscrizione con arrotondamento alla unità inferiore. Sul piano letterale, pare che la seconda interpretazione sia da preferire, perché la disposizione si riferisce alla ripartizione dei seggi fra le circoscrizioni e quindi l'arrotondamento all'unità inferiore è riferito a ciascuna circoscrizione e non al complesso dei seggi da ripartire. Sul piano logico e sistematico, appare più ragionevole la prima ipotesi»: G.L. Conti, La riduzione del numero dei parlamentari: problemi e prospettive (in corso di pubblicazione).

appare dubbia, alla stregua del parametro costituzionale, la predeterminazione a livello nazionale dei 3/8 dei seggi da assegnare in collegi uninominali; non a caso, una soluzione analoga a quella proposta era contenuta nella legge Mattarella⁷².

Ciò detto, l'individuazione quantitativa dei collegi uninominali (3/8 del totale, con arrotondamento all'unità inferiore) darebbe vita, nel caso della riduzione del numero dei parlamentari, a fenomeni, per così dire, "torsivi" superiori rispetto ad oggi, nel senso che, con riferimento alla Camera, fatta eccezione per Valle d'Aosta, Molise e Trentino-Alto Adige, per le altre 25 circoscrizioni solo tre avrebbero l'esatta aliquota (37,5%) di collegi uninominali (si tratta di Friuli-Venezia Giulia, Toscana, Lazio I), mentre tre (Liguria, Marche, Sicilia 1) si attesterebbero su una aliquota maggiore (40%), e quattro su una minore (33,3% per Piemonte 1, Umbria, Abruzzo) o decisamente minore (Basilicata, in cui i collegi uninominali pari a 1, costituirebbero il 25% del totale). Le altre si attesterebbero su una forbice compresa tra il 35% (Campania 1) e il 38,8% (Campania 2) (tab. 3).

Tab. 3. Camera dei deputati: ripartizione dei seggi tra i collegi uninominali e i collegi plurinominali

Circoscrizione	Oggi							Con la revisione costituzionale						
	Seggi totali	Uninom.	% tot.	Pop. media coll. Unin.	scostamento media	Plurinom.	Seggi totali	Uninom.	% tot.	Pop. media coll. Unin.	scostamento media	Plurinom		
Piemonte 1	23	9	39,13	249.753	-2,51%	14	15	5	33,33	449.556	11,19%	10		
Piemonte 2	22	8	36,36	264.517	3,25%	14	14	5	35,71	423.227	4,68%	9		
Lombardia 1	40	15	37,50	253.726	-0,96%	25	25	9	36,00	422.877	4,59%	16		
Lombardia 2	22	8	36,36	261.072	1,91%	14	14	5	35,71	417.715	3,32%	9		
Lombardia 3	23	8	34,78	271.887	6,13%	15	14	5	35,71	435.019	7,60%	9		
Lombardia 4	17	6	35,29	272.429	6,34%	11	11	4	36,36	408.644	1,07%	7		
Veneto 1	20	8	40,00	241.555	-5,71%	12	13	5	38,46	386.489	-4,41%	8		
Veneto 2	30	11	36,67	265.768	3,74%	19	19	7	36,84	417.636	3,30%	12		
Friuli-VG	13	5	38,46	244.058	-4,73%	8	8	3	37,50	406.763	0,61%	5		
Liguria	16	6	37,50	261.782	2,19%	10	10	4	40,00	392.673	-2,88%	6		
Emilia-R.	45	17	37,78	255.419	-0,30%	28	29	11	37,93	394.739	-2,37%	18		
Toscana	38	14	36,84	262.300	2,39%	24	24	9	37,50	408.022	0,92%	15		
Umbria	9	3	33,33	294.756	15,06%	6	6	2	33,33	442.134	9,35%	4		
Marche	16	6	37,50	256.886	0,28%	10	10	4	40,00	385.329	-4,69%	6		
Lazio 1	38	14	36,84	258.757	1,01%	24	24	9	37,50	402.512	-0,44%	15		
Lazio 2	20	7	35,00	268.610	4,85%	13	12	5	41,67	376.055	-6,99%	7		
Abruzzo	14	5	35,71	261.461	2,06%	9	9	3	33,33	435.769	7,78%	6		
Molise	3	2	66,67	156.830	-38,78%	1	2	1	50,00	313.660	-22,42%	1		
Campania 1	32	12	37,50	254.579	-0,62%	20	20	7	35,00	436.422	7,94%	13		
Campania 2	28	10	35,71	271.185	5,86%	18	18	7	38,89	387.407	-4,18%	11		
Puglia	42	16	38,10	253.285	-1,13%	26	27	10	37,04	405.256	0,23%	17		
Basilicata	6	2	33,33	289.018	12,82%	4	4	1	25,00	578.036	42,97%	3		
Calabria	20	8	40,00	244.881	-4,41%	12	13	5	38,46	391.810	-3,09%	8		
Sicilia 1	25	9	36,00	262.829	2,60%	16	15	6	40,00	394.243	-2,49%	9		
Sicilia 2	27	10	37,04	263.744	2,95%	17	17	6	35,29	439.573	8,72%	11		
Sardegna	17	6	35,29	273.227	6,65%	11	11	4	36,36	409.840	1,37%	7		
Valle d'A.	1	1	100,00	126.806	-50,50%		1	1	100,00	126.806	-68,64%			
Trentino-A.A.	11	6	54,55	171.579	-33,02%	5	7	4	57,14	257.368	-36,34%	3		
	618	232		256.179		386	392	147		404.311		245		

⁷² Infatti l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 533/1993 prevedeva: «Il territorio di ciascuna Regione, con eccezione del Molise e della Valle d'Aosta, è ripartito in collegi uninominali, pari ai tre quarti dei seggi assegnati alla Regione, con arrotondamento per difetto. Per l'assegnazione degli ulteriori seggi spettanti, ciascuna Regione è costituita in unica circoscrizione elettorale». Certo, la differenza tra quanto previsto *de iure condito* e quanto risulterebbe dall'impostazione preferita da chi scrive riguarderebbe pochi seggi (un collegio uninominale in più in Friuli-Venezia Giulia, Umbria, Lazio e Abruzzo).

Gli scostamenti rispetto alla media nazionale della popolazione media dei collegi di ciascuna circoscrizione sarebbero superiori al 7% in aumento in sei circoscrizioni (Piemonte 1, Lombardia 3, Umbria, Abruzzo, Campania 1, Sicilia 2). Anche in questo caso si tratta di scostamenti superiori rispetto al periodo anteriore all'eventuale entrata in vigore della riforma.

Analogamente, con riferimento al Senato tre Regioni vedrebbero il 40% dei seggi eletti in collegi uninominali (Liguria, Marche, Sardegna)⁷³, 11 Regioni si attesterebbero al di sotto del 37,5% (25% per Friuli-Venezia Giulia e Abruzzo; Veneto al 31,25; 33,3% per Toscana, Umbria, Lazio, Basilicata e Calabria), con evidenti, forti scostamenti tra le Regioni (tab. 4).

Come si dirà anche più oltre, ancora maggiori rispetto alla Camera sono le differenze a livello di popolazione media dei collegi uninominali nelle diverse Regioni, con margini di scostamento in alcuni casi enormi (si vedano in particolare i dati di Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Toscana, Lazio, Abruzzo, Calabria), solo in parte spiegabili con l'assegnazione *ex Constitutione* di un numero minimo di seggi ad alcune di esse (Umbria, Molise, Basilicata, Valle d'Aosta, Province di Trento e Bolzano).

Tab. 4. Senato della Repubblica: ripartizione dei seggi tra i collegi uninominali e i collegi plurinominali

Circoscrizione	Oggi							Revisione costituzionale						
	Seggi totali	Uninom.	% tot.	Pop. media coll. Unin.	scostamento media	Plurinom.	Seggi totali	Uninom.	% tot.	Pop. media coll. Unin.	scostamento media	Plurinom.		
Piemonte	22	8	36,36	545.489	6,47%	14	14	5	35,71	872.873	8,68%	9		
Lombardia	49	18	36,73	539.119	5,22%	31	31	11	35,48	882.195	9,84%	20		
Veneto	24	9	37,50	539.544	5,31%	15	16	5	31,25	971.180	20,92%	11		
Friuli-VG	7	2	28,57	610.145	19,09%	5	4	1	25,00	1.220.291	51,94%	3		
Liguria	8	3	37,50	523.564	2,19%	5	5	2	40,00	785.347	-2,22%	3		
Emilia-R.	22	8	36,36	542.756	5,93%	14	14	5	35,71	858.427	6,88%	9		
Toscana	18	7	38,89	524.600	2,39%	11	12	4	33,33	918.050	14,31%	8		
Umbria	7	2	28,57	442.134	-13,71%	5	3	1	33,33	884.268	10,10%	2		
Marche	8	3	37,50	513.773	0,28%	5	5	2	40,00	770.659	-4,05%	3		
Lazio	28	10	35,71	550.288	7,40%	18	18	6	33,33	917.147	14,19%	12		
Abruzzo	7	2	28,57	653.654	27,58%	5	4	1	25,00	1.307.309	62,77%	3		
Molise	2	1	50,00	313.660	-38,78%	1	2	1	50,00	313.660	-60,95%	1		
Campania	29	11	37,93	524.255	2,32%	18	18	7	38,89	823.830	2,57%	11		
Puglia	20	8	40,00	506.570	-1,13%	12	13	5	38,46	810.513	0,92%	8		
Basilicata	7	1	14,29	578.086	12,83%	6	3	1	33,33	578.086	-28,02%	2		
Calabria	10	4	40,00	489.762	-4,41%	6	6	2	33,33	979.525	21,96%	4		
Sicilia	25	9	36,00	555.878	8,49%	16	16	6	37,50	833.817	3,82%	10		
Sardegna	8	3	37,50	546.454	6,65%	5	5	2	40,00	819.681	2,06%	3		
Valle d'A.	1	1	100,00	126.806	-75,25%	0	1	1	100,00	126.806	-84,21%	0		
Trentino-A.A.	7	6	85,71	171.579	-66,51%	1	0	0	0,00		-100,00%	0		
Trento							3	3	100,00	174.944	-78,22%	0		
Bolzano							3	3	100,00	186.214	-76,81%	0		
TOTALE	309	116		512.359		193	196	74		803.158		122		

⁷³ Addirittura il dato è del 50% con riferimento al Molise.

Contributi al seminario

Si determina pertanto «un sistema elettorale misto a trazione fortemente differenziata fra le diverse regioni: la media del rapporto fra seggi uninominali e plurinominali è 61% (ovvero 3/5) e le regioni che stanno sotto questa media sono a vocazione più proporzionale rispetto alla media (perché il numero dei seggi proporzionali è maggiore rispetto a quello dei seggi maggioritari) mentre quelle che stanno sopra questa media sono a vocazione più maggioritaria (perché il numero dei seggi maggioritari è più alto di quelli proporzionali)»⁷⁴.

Viceversa, meno rilevanti sono le differenze tra le circoscrizioni con riferimento al taglio complessivo dei parlamentari, risultando esso "lineare" e quindi tale da non generare rilevanti effetti sistemici⁷⁵.

Viceversa, è destinato a giocare un ruolo rilevante il diverso metodo di partenza di assegnazione dei seggi proporzionali per Camera e Senato: a livello nazionale, nel primo caso, a livello regionale nel secondo, in forza dell'art. 57, comma 1, Cost.

Ebbene, la riduzione a 196 dei senatori eletti nelle circoscrizioni nazionali e la perdurante assegnazione degli stessi a livello regionale determinerebbe un assetto nel quale ben 11 Regioni eleggerebbero in totale non più di sei senatori, e ben 13 Regioni eleggerebbero meno di dieci senatori nei collegi plurinominali, con numeri assai limitati (una Regione, 1 senatore; 2 Regioni 2 senatori; 5 Regioni 3 senatori; 1 Regione 4 senatori).

La riduzione complessiva del numero dei senatori e di quelli eletti con metodo proporzionale avrebbe un impatto significativamente negativo sulle formazioni politiche medie o piccole soprattutto se non coalizzate, mentre non altererebbe in modo altrettanto rilevante gli equilibri in termini di seggi tra le coalizioni e le liste più votate.

Salvo quanto si dirà più oltre, a prima vista l'impatto della riduzione dei componenti appare meno evidente con riferimento alla Camera (sempre a livello di assegnazione dei seggi nei collegi plurinominali), anche e soprattutto per il diverso metodo di assegnazione dei seggi (in prima battuta a livello nazionale e quindi su numeri assai più alti), anche se una valutazione più compiuta dovrebbe tenere conto dei risultati a livello dei "nuovi" collegi uninominali.

Tuttavia, anche a prescindere da questo rilievo la diminuzione dei collegi uninominali (147 per la Camera; 74 per il Senato) determinerebbe un inevitabile ampliamento degli stessi, già grandi, dandosi luogo per di più a "formati" anche territorialmente estesi (salvo le zone più densamente abitate delle grandi aree urbane) Sul punto è sufficiente ricordare quanto ha affermato Giovanni Sartori:

⁷⁴ G.L. CONTI, La riduzione, cit.

⁷⁵ Secondo G.L. CONTI, *La riduzione*, cit., con particolare riferimento alla Camera, il taglio colpirebbe più alcune circoscrizioni (tra queste la Sardegna) in misura superiore rispetto a un taglio di 1/3 rispetto al numero di seggi rapportato a 618 seggi. Il dato però è più lineare se il taglio è esattamente riferito al 36,57%.

«Il terzo merito attribuito alle elezioni maggioritarie è che esse producono un legame diretto tra gli elettori e i rappresentanti che eleggono. Questo legame non può essere negato in linea di principio, poiché nel sistema uninominale non c'è (quasi mai) l'interposizione delle liste di partito e perciò – quasi per definizione – la relazione tra il votare e l'eleggere è immediata. In pratica, peraltro, il valore o portato di tale relazione diretta è tutto da discutere. In primo luogo, ogni relazione che reclama un significato diretto deve mettere in conto i numeri che sono coinvolti. Le grandezze dei collegi variano enormemente. Piccoli paesi si possono permettere 1 rappresentante per ogni 20.000 elettori (Nuova Zelanda); ma paesi di medie dimensioni generalmente richiedono circa 50.000-70.000 elettori (Regno Unito) per parlamentare; e grandi paesi (dagli Stati Uniti all'India) hanno collegi uninominali con centinaia di migliaia di elettori. Assumendo, a fini illustrativi, un rapporto di 50.000 (elettori) a 1, in questo caso il mio voto conta per un cinquantamillesimo. Questa proporzione stabilisce un legame significativo? Ne dubito» 76.

Peraltro, la comparazione con gli Stati Uniti⁷⁷ appare quantomeno problematica, nella misura in cui il rinnovo biennale dell'intera Camera dei rappresentanti e di un terzo del Senato «rende per necessità di cose indispensabile per qualsiasi eletto la cura continua e assidua del proprio Collegio, ancorché costituito da centinaia di migliaia di potenziali elettori»⁷⁸.

La riduzione dei collegi uninominali e la loro allocazione nelle circoscrizioni (Camera) o nelle Regioni (Senato) darebbe luogo, come già accennato, a oscillazioni nella popolazione media dei collegi stessi particolarmente ampia, come dimostrato dalle tab. 3 e 4: così, con riferimento al Senato, a fronte di una popolazione rispettivamente di 1.307.309 abitanti dell'unico collegio dell'Abruzzo e di 1.220.291 abitanti dell'unico collegio del Friuli-Venezia Giulia o degli oltre 970 mila abitanti in media dei collegi calabresi e veneti, i collegi di sei Regioni si collocherebbero ben al di sotto della popolazione media calcolata a livello nazionale (si tratta di Liguria, Marche, Basilicata, Molise, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta). Minori ma non irrilevanti oscillazioni in più o in meno rispetto alla media nazionale sussisterebbero anche con riferimento alla Camera (riguardando Lombardia III, Umbria, Lazio II, Abruzzo, Campania I, Basilicata, oltre a Trentino e Valle d'Aosta)⁷⁹.

⁷⁶ G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 70.

⁷⁷ Evocata, ad esempio, da R. D'ALIMONTE, *Il vizio di cambiare legge elettorale*, in *Il Sole 24 ore*, 2 ottobre 2019.

⁷⁸ P. CARROZZA, È solo una questione di numeri?, cit., p. 92.

⁷⁹ Sulla necessità che la dimensione dei collegi non sia eccessivamente diseguale cfr., per tutti, 65 Cfr. M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma, Editori Riuniti, 1991, pp. 40 ss.

Vi è da chiedersi se scostamenti tanto significativi non siano apprezzabili anche sul piano della legittimità costituzionale, venendo in gioco il paradigma dell'eguaglianza del voto di cui all'art. 48 Cost., alla luce del divario eccessivo nella capacità rappresentativa degli elettori nei diversi collegi. Inoltre, come è stato osservato, «non è facile considerare razionale un sistema elettorale in cui il meccanismo di correzione maggioritaria dell'assegnazione proporzionale funziona diversamente da regione a regione»⁸⁰. Viceversa, non è sicuro che tale sbilanciamento determini un effetto di trascinamento del voto per i candidati uninominali rispetto ai candidati proporzionali. E ciò per le numerose variabili che sussistono a tale riguardo (configurazione dell'offerta politica, articolazione delle coalizioni, imprevedibilità del comportamento degli elettori ecc.).

Alla diminuzione del numero dei collegi uninominali si dovrebbe accompagnare una riduzione anche dei collegi plurinominali, attualmente fissati in 63 alla Camera e in 34 al Senato.

Rimanendo fermo quanto previsto all'art. 3, comma 1, lett. *b*), in materia di individuazione dei collegi plurinominali, è presumibile che il numero degli stessi sarebbe assai più limitato, soprattutto con riferimento al Senato (solo 6 Regioni eleggerebbero più di 8 senatori a livello di collegi plurinominali).

In presenza di una riduzione del numero dei parlamentari sarebbe opportuno interrogarsi sulla opportunità di conservare sistemi elettorali, come quelli delineati dalla l. n. 165/2017, che prevedono meccanismi di assegnazione dei seggi "a cascata" a più livelli (tre alla Camera; due al Senato).

Soprattutto con riferimento alla Camera, il modello di riparto dei seggi in più fasi, dal livello nazionale a quello circoscrizionale e quindi a livello di collegi plurinominali e i meccanismi di traslazione dei seggi, in particolare in caso di incapienza delle liste, darebbero luogo a una serie di problemi di non poco momento, aggravando ulteriormente patologie già evidenti con un numero più ampio di parlamentari.

Anche a non ritenere che con questi complessi meccanismi «il voto dell'elettore venga sostanzialmente manipolato dal sistema»⁸¹, rimangono dubbi di compatibilità con il carattere personale e diretto del voto, nella misura in cui i metodi di calcolo in questione contribuiscono sì «a premiare la lista indicata dall'elettore» ma non promuovono «in via esclusiva i candidati proposti nel suo collegio di appartenenza, potendo i voti trasmigrare verso i candidati presentati dallo stesso partito in altri collegi o in altre circoscrizioni e persino verso i candidati di altri partiti della coalizione presentati in ambiti territoriali del tutto distanti

⁸⁰ G.L. CONTI, La riduzione, cit.

⁸¹ A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis.*, cit., p. 8.

dall'elettorato che ha espresso il voto»⁸². In altre parole, un modello del genere appare alquanto opaco nell'ottica degli elettori, con possibile lesione del principio di libertà di voto, dato che gli stessi non hanno alcuna possibilità di prefigurare l'esito della propria scelta.

Da questo punto di vista, rimanendo nel perimetro di quanto previsto dalla l. 51/2019, è possibile che l'abbassamento del numero dei seggi assegnati con metodo proporzionale determini un ridimensionamento del rischio di incapienza delle liste nei collegi plurinominali, con l'applicazione di criteri di individuazione degli eletti, residuali ma non privi di aspetti discutibili (che giungono fino alla proclamazione di candidati eletti in coalizioni diverse da quella potenzialmente beneficiaria). Tuttavia, una tale riduzione, soprattutto alla Camera, con il già citato meccanismo di assegnazione dei seggi "a cascata" e il divieto di fenomeni di "slittamento" di seggi nel passaggio dal livello nazionale a quello circoscrizionale, renderebbe ancora più probabile l'elezione sostanzialmente casuale di candidati di liste di media o minore consistenza, accentuandosi così un fenomeno già riscontrato anche nella vigenza delle precedenti leggi elettorali⁸³.

Rimane un'ultima considerazione riferita al fatto che i sistemi elettorali di cui alla l. 165/2017 non prevedono la possibilità per gli elettori di esprimere voti di preferenza per l'elezione dei seggi nella quota proporzionale. Con la riduzione del numero dei parlamentari, è allora prevedibile un ulteriore aumento del peso dei vertici dei partiti a scapito del peso delle rappresentanze territoriali, poiché «aumentare il rapporto tra numero di elettori ed eletti dovrebbe comportare, infatti, anche aumentare la loro reciproca "distanza", in sostanza allontanare sempre più dal territorio, dalla "base" elettorale territoriale, gli eletti, dal momento della loro scelta quali candidati sino al condizionamento e all'indirizzo del loro operare in sede assembleare»⁸⁴.

6. Riduzione del numero parlamentari e assegnazione dei seggi in Trentino-Alto Adige in Valle d'Aosta

Problemi particolari si pongono con riferimento al Trentino-Alto Adige e alla Valle d'Aosta.

Quanto al Trentino-Alto Adige, l'art. 2 della legge costituzionale relativa alla riduzione dei parlamentari prevede, relativamente al Senato, che a ciascuna

⁸² F. SGRÒ, *Prime considerazioni*, cit., pp. 5-6. Cfr. anche S. SCAGLIARINI, L. TRUCCO, La nuova legge elettorale alla prova dei fatti, in Rass. parl., 2018, pp. 302 ss.

⁸³ È noto il caso dell'elezione di un deputato dell'Udeur in Umbria nelle elezioni del 2006, in una circoscrizione cioè nella quale questo partito aveva ottenuto 3.101 voti e lo 0,53%, una percentuale assai minore rispetto a quella ottenuta in altre circoscrizioni come la Sardegna nella quale, nonostante il 2,27% dei voti, non aveva ottenuto seggi.

⁸⁴ P. CARROZZA, È solo una questione di numeri?, cit., p. 98.

Provincia autonoma spettino almeno tre seggi; e ciò allo scopo di salvaguardare un riparto dei collegi uninominali coerente con i contenuti della misura n. 111 del "pacchetto per l'Alto Adige" del 1969⁸⁵. In tal modo, si perpetua una soluzione *de iure condito* fatta propria dalla l. 422/1991⁸⁶.

Sul punto, la revisione al ribasso del numero dei collegi avrebbe sicuramente posto problemi seri nell'ottica dell'equilibrio della rappresentanza dei gruppi linguistici (per questa ragione i contenuti della l. 422/1991 sono passati indenni da tutte le riforme elettorali succedutesi a partire dal 1993); tuttavia, l'assegnazione di sei seggi complessivi determinerebbe un aumento del peso specifico della rappresentanza delle Province autonome di cui comunque si dovrebbe tenere conto⁸⁷. Inoltre, esse esprimerebbero un modello proprio, mancando un'assegnazione di seggi con metodo proporzionale⁸⁸.

Viceversa, alla Camera il Trentino-Alto Adige rimane un'unica circoscrizione che, in forza della riduzione dei parlamentari, passerebbe da undici seggi a sette, di cui quattro eletti nei collegi uninominali e tre nel collegio plurinominale, in

⁸⁵ In esso si prefigura «la modifica delle circoscrizioni elettorali per l'elezione del Senato allo scopo di favorire la partecipazione al Parlamento dei rappresentanti dei gruppi linguistici italiano e tedesco della provincia di Bolzano, in proporzione alla consistenza dei gruppi stessi (modifica della legge 27 febbraio 1958, n. 64)». Tale misura era stata prevista allo scopo di riequilibrare il numero dei collegi senatoriali tra le due Province autonome (in precedenza nella misura di quattro per la Provincia di Trento e di due per quella di Bolzano); peraltro la misura non si applicava alla Camera, nella quale, al contrario, la legislazione elettorale in vigore fino al 1993 favoriva la rappresentanza del gruppo linguistico tedesco. Sul punto, O. PETERLINI, *Funzionamento dei sistemi elettorali e minoranze linguistiche*, Milano, Franco Angeli, 2012, in particolare pp. 116 ss.

⁸⁶ La faticosa genesi della l. 422/1991 è attestata anche dal diario dell'allora Ministro per gli affari regionali e i problemi istituzionali: A. MACCANICO, *Il tramonto della Repubblica dei partiti. Diari 1985-1989*, a cura di P. Soddu, Bologna, Il Mulino, 2018, pp. 405 ss.

⁸⁷ G.L. CONTI, *La riduzione*, cit. Cfr. anche tab. 4. Si è osservato sul punto che dalla giurisprudenza delle Corti a livello nazionale e internazionale si evince come «i trattamenti preferenziali per le minoranze rappresentino, anche in contesti promozionali, una *possibile opzione* per il legislatore, ma *non un obbligo* costituzionale risultante dalla funzione stessa del principio di eguaglianza»: F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, Cedam, 2011, p. 143. D'altra parte, è lecito chiedersi se tale alterazione del peso della rappresentanza non ecceda quel diritto della minoranza tedesca e ladina «di esprimere in condizioni di effettiva parità la propria rappresentanza politica» di cui ha parlato la Corte costituzionale nella sent. 438/1993.

⁸⁸ Si tratterebbe quindi di un modello di ripartizione dei seggi del tutto asimmetrico rispetto a quanto previsto per le altre Regioni; non si tratta peraltro di una novità, poiché anche la legge Calderoli prevedeva solo per il Trentino-Alto Adige il mantenimento del sistema di riparto di cui alla legge Mattarella (art. 4, comma 1, l. 270/2005).

questo caso con un'evidente alterazione non della rappresentanza spettante al territorio ma del rapporto tra eletti nelle due arene, rispetto a quanto previsto nelle altre parti del territorio nazionale.

Con riferimento alla Valle d'Aosta, mentre per il Senato rimane ferma la previsione contenuta nell'art. 57, comma 3, Cost. che garantisce a questa Regione un eletto⁸⁹, si pone un problema con riferimento all'elezione del deputato ad essa spettante⁹⁰, garantita in questo caso non da una previsione costituzionale ma dalla legge elettorale (artt. 2, 92, 93, d.P.R. 361/1957)⁹¹.

Il d.P.R. 361/1957, più volte modificato, dedica il titolo VI a «Disposizioni speciali per il collegio Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste», disponendo, in particolare (art. 92), che a tale Regione, anche agli effetti dell'art. 22 del d.lgs.lgt. 545/1945, spetti un solo deputato eletto con metodo *plurality*.

La garanzia della spettanza di un deputato alla Regione non sembra dedursi, almeno univocamente, dall'art. 47 dello statuto speciale, il quale si limita a prevedere che «agli effetti delle elezioni per la Camera dei deputati e per il Senato, la Valle d'Aosta forma una circoscrizione elettorale» ⁹².

⁸⁹ Con riferimento a tale disposizione, si è osservato che essa «costituisce una chiara deroga alla regola fissata dalla stessa disposizione costituzionale per cui il numero dei senatori elettivi in quota a ciascuna Regione sta in rapporto col numero dei suoi abitanti con il limite inferiore delle sette unità», giustificata dall'esigenza «di garantire alla Valle una sorta di diritto di tribuna in quel ramo del Parlamento la cui vocazione regionalista appare in certo modo esposta nella Carta»: P. COSTANZO, L'autonomia valdostana tra ses propres racines e Statuto speciale, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (a cura di), Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Torino, Giappichelli, 2020, p. 33.

⁹⁰ Sul punto, oltre a P. COSTANZO, *L'autonomia valdostana*, cit., pp. 33-34, cfr. L. TRUCCO, *Le interrelazioni tra il sistema elettorale e la forma di governo regionale*, ivi, pp. 95 ss., P. CARROZZA, *Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto Valle d'Aosta)*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, *Disposizioni transitorie e finali I-XVIII – Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993)*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1995, pp. 431-432; R. BARBAGALLO, *La Regione Valle d'Aosta*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 8 ss.

⁹¹ R. BARBAGALLO, La Regione Valle d'Aosta, cit.

⁹² Si tratta di una interpretazione in una certa misura forzata, nella misura in cui l'art. 47 dello Statuto speciale sembra finalizzato a impedire il possibile frazionamento della Regione in più circoscrizioni o il suo accorpamento a un'altra e non già a garantire ad essa una sicura rappresentanza in entrambi i rami del Parlamento; si consideri sul punto che nel testo originario dell'art. 56 Cost., prima cioè delle modifiche operate dalla l. cost. n. 2/1963, non vi era alcun riferimento alle circoscrizioni. *Contra*, Così P. CARROZZA, *Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4*, cit., p. 432, secondo il quale l'art. 47 dello Statuto speciale fonderebbe la garanzia dell'elezione di un deputato valdostano.

Inoltre, il riferimento all'art. 22 del d.lgs.lgt. 545/1945 appare discutibile, trattandosi di una disposizione meramente transitoria⁹³, contenuta in un atto da ritenere ormai largamente superato dallo statuto speciale.

Almeno in prospettiva, allora l'art. 92, d.P.R. 361 del 1957 appare problematico alla stregua di quanto previsto dall'art. 56, comma 4, Cost., il quale prevede, senza eccezioni, che ad ogni circoscrizione spetti un numero di seggi proporzionale alla rispettiva popolazione (deroghe a tale principio sono invece previste, come è noto, nell'art. 57 Cost. con riferimento al Senato)⁹⁴.

È quindi indubbio che alla Camera la Valle d'Aosta debba essere computata come una delle circoscrizioni del territorio nazionale e che ad essa spettino seggi in proporzione alla popolazione, come si deduce dal fatto che il d.P.R. 28 dicembre 2017, con il quale si è provveduto ad assegnare i seggi spettanti alle circoscrizioni nelle elezioni del 2018, non ha previsto affatto un meccanismo di "prededuzione" di un seggio per la Valle d'Aosta, ma un sistema di riparto per cui tale circoscrizione è trattata esattamente come tutte le altre.

Viceversa, *de iure condendo*, con la riduzione del numero dei deputati, la Valle d'Aosta riuscirebbe a conseguire un seggio solo grazie ai resti, avendo una popolazione (126.806) inferiore al quoziente nazionale calcolato su 392 seggi (151.616): il testo di revisione costituzionale, infatti, non garantisce a questa Regione, come invece per il Senato, un seggio.

Vi è allora in prospettiva il rischio dello "svuotamento" della rappresentanza della circoscrizione nel caso di un futuro decremento della popolazione, in possibile violazione dell'art. 6 Cost. 95.

La (problematica) delega per l'individuazione dei collegi uninominali nella 1.51/2019

Problemi sussistono anche con riguardo alla delega per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali con riferimento sia alla Camera sia al Senato, di cui all'art. 3 della l. 51/2019, largamente mutuata nei suoi contenuti da quella contenuta nell'art. 3 della l. 165/2017.

Tale disposizione prevede che i decreti legislativi siano adottati entro un termine ravvicinato rispetto all'entrata in vigore della futura legge costituzionale

⁹³ Ai sensi di essa, «qualunque sia il futuro sistema elettorale italiano, la "Valle d'Aosta" avrà diritto ad una rappresentanza di almeno un deputato nell'Assemblea costituente».

⁹⁴ L. SPADACINI, L'italicum, cit., pp. 29 ss.

⁹⁵ Prima dell'approvazione parlamentare della legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari si era osservato che «un ipotetico "stralcio" del seggio in questione necessiterebbe di una più ampia revisione costituzionale, i cui effetti, pertanto e verosimilmente, andrebbero ad impattare sia sulla rappresentanza regionale, sia su quella statale»: L. TRUCCO, *Le interrelazioni*, cit., p. 96.

(sessanta giorni), ma soprattutto nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'art. 3, commi 1 e 2, lett. b), c), d) ed e), della l. $165/2017^{96}$, invero assai generali e tali da lasciare al legislatore delegato un'ampia (e forse eccessiva) discrezionalità.

Alcuni principi e criteri risultano però più difficilmente applicabili in relazione alla diminuzione del numero dei collegi uninominali derivante dalla riduzione del numero dei parlamentari: si pensi, con riferimento alla Camera (e in termini simili con riferimento al Senato), alla previsione (lett. b) secondo la quale «il numero dei collegi plurinominali costituiti in ciascuna circoscrizione e il territorio di ciascuno di essi sono determinati in modo che in ciascun collegio plurinominale, sulla base della popolazione residente calcolata ai sensi della lettera a), sia assegnato un numero di seggi determinato dalla somma del numero dei collegi uninominali che lo costituiscono e di un ulteriore numero di seggi, di norma, non inferiore a tre e non superiore a otto, in modo tale che tendenzialmente risulti minimo il numero di collegi plurinominali nei quali è assegnato un numero di seggi inferiore al valore medio».

E d'altra parte, con ripartizioni geografiche più ampie, l'applicazione della previsione che impone la garanzia della «coerenza del bacino territoriale di ciascun collegio, tenendo altresì conto delle unità amministrative su cui insistono e, ove necessario, dei sistemi locali, e, di norma, la sua omogeneità sotto gli aspetti economico-sociale e delle caratteristiche storico-culturali» potrebbe non risultare banale (commi 1, lett. *d*; a ciò si aggiunga che non è affatto chiaro il riferimento a non meglio precisati «sistemi locali») ⁹⁷.

Avrebbe una applicazione più limitata (se non del tutto residuale) la disposizione, riferita alla Camera, secondo la quale «fermi restando i principi e criteri direttivi previsti per la determinazione dei collegi plurinominali, nelle circoscrizioni nelle quali il numero dei collegi uninominali è pari a quello previsto dal citato decreto legislativo n. 535 del 1993 la formazione dei collegi uninominali è effettuata adottando come riferimento, ove possibile, le delimitazioni dei collegi previste dal medesimo decreto legislativo n. 535 del 1993», poiché il mutato

⁹⁶ Sulla quale, in particolare, D. CASANOVA, La delega legislativa per la determinazione dei collegi elettorali: profili critici di metodo e di merito, in Costituzionalismo.it (www.costituzionalismo.it), 2018, n. 1. Sia consentito inoltre un rinvio a G. TARLI BARBIERI, La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019, pp. 134 ss.

⁹⁷ È da segnalare che, con riferimento al Senato, l'art. 3, comma 2, lett. *d*), dato il più limitato numero di collegi uninominali e plurinominali, non si riferisce né alle unità amministrative né ai sistemi locali. A tale proposito, si è criticato la limitata attenzione alle unità amministrative nella determinazione dei collegi uninominali di cui al d.lgs. 189/2017: D. CASANOVA, *La delega legislativa*, cit., pp. 199 ss.

numero dei collegi uninominali non consentirebbe siffatte delimitazioni (comma 1, lett. d) 98 .

Infine, sarebbe di ardua applicazione la previsione secondo la quale «nella circoscrizione Friuli Venezia Giulia uno dei collegi uninominali è costituito in modo da favorire l'accesso alla rappresentanza dei candidati che siano espressione della minoranza linguistica slovena, ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 febbraio 2001, n. 38» (lett. *e*), data la "dispersione" di detta minoranza in diversi Comuni della Regione (la stessa previsione, ripetuta anche per il Senato, sarebbe addirittura inapplicabile, dato che nella Regione sarebbe costituito un unico collegio uninominale: comma 3 lett. *e*).

Gli stessi principi e criteri direttivi valgono anche per il Senato; a causa dell'ancora più limitato di numero di collegi uninominali e plurinominali, essi sarebbero destinati a porre, se possibile, ancora maggiori problemi.

A ciò si aggiunga la problematica trasposizione dalla l. n. 165/2017 di un principio che giustamente ha fatto discutere, ovvero la possibilità che la popolazione di ciascun collegio uninominale si discosti dalla media dei collegi di una stessa circoscrizione di non oltre il 20% in eccesso o in difetto: tale scostamento, in collegi di ampia dimensione appare ancora più eccessivo: è stato osservato che tale margine risulta raddoppiato rispetto a quanto previsto dalle leggi Mattarella, mentre nel Regno Unito i collegi variano per un massimo del 5% rispetto alla media ⁹⁹.

Le considerazioni che precedono finiscono quindi per fare emergere serie perplessità sulla sufficienza dei principi e criteri direttivi della delega, a maggior ragione perché gli stessi sono riferiti sia ai collegi uninominali che ai collegi plurinominali e perché la procedura è scandita in tempi assai brevi. Come già accennato, la riduzione dei deputati e dei senatori renderebbe impossibile seguire le soluzioni tendenzialmente conservative fatte proprie dal d.lgs. 189/2017 rispetto

⁹⁸ In attuazione delle previsioni della l. 165/2017, infatti, il d.lgs. 189/2017, anche per la ristrettezza dei tempi della sua redazione, ha fatto proprie soluzioni ampiamente riprese dai decreti legislativi attuativi delle leggi Mattarella: in concreto, tale decreto ha assunto come riferimento per l'individuazione dei collegi della Camera quelli del Senato di cui al d.lgs. 535/1993; per l'individuazione dei collegi del Senato quelli della Camera di cui al d.lgs. 536/1993. A tale proposito si è parlato di un principio di "storicità dei collegi": D. CASANOVA, *La delega legislativa*, cit., pp. 200 ss.

⁹⁹ L. SPADACINI, *La proposta di riforma elettorale e i suoi profili di illegittimità costituzionale* (testo presentato in occasione dell'audizione presso la 1a Commissione permanente del Senato, 19 ottobre 2017), in <u>www.senato.it</u>, pp. 3-4; A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio costituzionale* (<u>www.osservatorioaic.it</u>), 2017, n. 3, pp. 3-4. Come accennato (par. 5), tale scostamento appare eccessivo anche alla stregua di quanto disposto nel Codice di buona condotta in materia elettorale.

alla delimitazione dei collegi uninominali operata nel 1993: quest'ultimo infatti ha assunto come riferimento i collegi per il Senato per la determinazione dei collegi della Camera (in questo caso, come detto, in forza di una espressa previsione contenuta nella l. 165/2017 e nella l. 51/2019), e l'accorpamento dei collegi definiti per la Camera dal d.lgs. 536/1993 per l'individuazione dei collegi per il Senato.

Infine, la delega in questione avrebbe ben potuto delineare un procedimento maggiormente partecipato, con il coinvolgimento delle autonomie territoriali ¹⁰⁰, sul modello di quello previsto dalle leggi Mattarella che prevedevano, nell'ambito di un termine particolarmente concentrato (quattro mesi), tra l'altro, il coinvolgimento anche dei Consigli regionali ¹⁰¹: viceversa, esso non apporta alcuna innovazione rispetto al procedimento di cui all'art. 3 della l. 165/2017 che prevede il solo intervento consultivo delle Commissioni parlamentari permanenti competenti per materia.

8. L'assegnazione dei seggi nella circoscrizione estero

Un ultimo punto attiene a possibili modifiche al sistema di elezione dei parlamentari nella circoscrizione estero, che appaiono necessarie nel caso in cui entrasse in vigore la legge costituzionale di revisione del numero dei parlamentari, anche se, come è noto, i problemi relativi al voto estero appaiono molteplici e non attinenti solo al riparto dei seggi¹⁰².

Limitandosi al primo punto, alla luce della distribuzione degli eletti in quattro ripartizioni separate, la riduzione degli eletti determinerebbe, come si evince dalla tab. 5, un forte schiacciamento della rappresentanza con riferimento ad entrambi i rami del Parlamento, nonostante le evidenti differenze demografiche: alla Camera a fronte di due e un deputato (come avviene *de iure condito*) nelle ripartizioni America settentrionale e Africa, Asia, Oceania, Antartide aventi, rispettivamente, 451.062 e 277.977 abitanti si avrebbero tre deputati per la circoscrizione europea

¹⁰⁰ R. BIN, Rappresentanti di cosa? Legge elettorale e territorio, in Le Regioni, 2013, p. 663.

¹⁰¹ In effetti, l'apporto consultivo dei Consigli regionali si rivelò un passaggio né formale né scontato: A. AGOSTA, *Elezioni e territorio: i collegi uninominali tra storia legislativa e nuova disciplina elettorale*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995, in particolare pp. 174 ss.

¹⁰² Si veda in questo senso, da ultimo l'ordine del giorno relativo al «perfezionamento e la messa in sicurezza del voto, per la circoscrizione estero, anche con ricorso a tecnologie digitali innovative» approvato dalla Camera nella seduta n. 355 dell'11 giugno 2020 (n. 9/2471-A/18, presentato dall'on. Ungaro). Sul punto cfr. anche G. AZZARITI, La modifica del sistema elettorale secondo la proposta di legge dell'attuale maggioranza, in Consultaonline (www.giurcost.org), Liber amicorum per Pasquale Costanzo, p. 8.

e due per la circoscrizione dell'America Meridionale, con un eletto rispettivamente ogni 895.271 e ogni 779.534 abitanti.

			Car	nera		Senato			
Ripartizione	Popolaz.	Seggi 2018	Ab./seggi	Seggi riduz.	Ab./seggi	Seggi 2018	Ab./seggi	Seggi riduz.	Ab./seggi
Europa	2.685.815	5	537.163	3	895.272	2	1.342.908	1	2.685.815
America meridionale	1.559.068	4	389.767	2	779.534	2	779.534	1	1.559.068
America settentrionale	451.062	2	225.531	2	225.531	1	451.062	1	451.062
Africa, Asia, Oceania, Ant.	277.997	1	277.997	1	277.997	1	277.997	1	277.997

Tab. 5. La distribuzione dei seggi nella circoscrizione estero

Ancora più evidente è l'effetto di appiattimento tra le ripartizioni al Senato, perché ognuna eleggerebbe un solo senatore¹⁰³.

La riduzione dei seggi accentuerebbe ulteriormente il carattere maggioritario del sistema elettorale ¹⁰⁴, nonostante che la l. 459/2001 alluda ad un'assegnazione «effettuata in ragione proporzionale» ¹⁰⁵. Si tratta di una questione non irrilevante perché, come è noto, la Corte costituzionale (sent. 1/2014) ha affermato che «qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto».

Sembra quindi necessaria una riforma sul punto della l. 459/2001. Al riguardo, le soluzioni astrattamente percorribili sono almeno due: o la trasformazione del sistema di elezione in un vero e proprio sistema maggioritario, con eliminazione del voto di preferenza e modifica anche dell'art. 11 della l. 459/2001 (che allude a "liste concorrenti" e, come detto, a un metodo proporzionale di assegnazione dei seggi) o, in alternativa, un accorpamento delle ripartizioni in una o due (soluzione, quest'ultima, ben possibile perché le ripartizioni non hanno una copertura costituzionale giacché gli artt. 48, 56 e 57 Cost. alludono in generale alla "circoscrizione estero").

¹⁰³ Sul punto, in particolare, C. NAPOLI, Sulla ripartizione dei senatori tra le regioni e sulla circoscrizione estero, cit.; A. GRATTERI, La riduzione del numero dei parlamentari: un senatore vale due deputati?, in Lo Stato, 2019, n. 13, in particolare pp. 118 ss.

¹⁰⁴ Anzi, nel caso del Senato si potrebbe parlare di un sistema maggioritario uninominale "di fatto".

 $^{^{105}}$ L'art. 11, comma 1, prevede infatti che «l'assegnazione dei seggi tra le liste concorrenti è effettuata in ragione proporzionale per ciascuna ripartizione, con le modalità previste dagli articoli 15 e 16».

9. Le riforme conseguenti a quella relativa al numero dei parlamentari: la revisione dell'art. 57, comma 1, Cost.

Il già richiamato documento dei capigruppo della maggioranza dell'ottobre 2019¹⁰⁶, sul presupposto dell'insufficienza di un intervento riformatore limitato al numero dei parlamentari e dei problemi da esso derivanti, prefigura una strategia di innovazione istituzionale più ampia, comprensiva cioè di ulteriori modifiche costituzionali (equiparazione dei requisiti di elettorato attivo e passivo di Camera e Senato; modifica della base regionale per l'elezione del Senato e per la modifica del numero dei delegati regionali per l'elezione del Capo dello Stato), di un progetto di riforma elettorale per i due rami del Parlamento, di una riforma dei regolamenti parlamentari, e di un non meglio precisato «percorso che coinvolga tutte le forze politiche di maggioranza, aperto al contributo dei costituzionalisti e della società civile, volto anche a definire possibili interventi costituzionali, tra cui quelli relativi alla struttura del rapporto fiduciario tra le Camere e il Governo e alla valorizzazione delle Camere e delle Regioni per un'attuazione ordinata e tempestiva dell'autonomia differenziata».

Per inciso, tutti questi interventi ulteriori sono ancora all'inizio del loro *iter* parlamentare e sulla possibilità di un'effettiva approvazione entro la fine della legislatura è lecito nutrire più di un dubbio.

Sul piano dei progettati interventi a livello costituzionale, quello destinato ad avere il maggior impatto sul riparto dei seggi e sulla geografia elettorale è la proposta di revisione dell'art. 57, comma 1, Cost. finalizzata a superare la «base regionale» per l'elezione del Senato (A.C. 2238) che, come è noto, si è rivelata un vincolo non irrilevante per il legislatore, soprattutto a partire dal 1993 ¹⁰⁷, imponendo quantomeno: *a*) l'esclusione dell'applicazione del sistema del collegio unico nazionale, poiché esso farebbe venire meno l'ancoraggio degli eletti con la base regionale in cui sono eletti; *b*) la dubbia legittimità di un premio di maggioranza a livello nazionale; *c*) l'obbligo di adottare almeno un numero di collegi pari a quello delle Regioni; *d*) la necessità che i collegi siano contenuti per intero all'interno di una stessa Regione, essendo esclusa l'eventualità di circoscrizioni pluriregionali ¹⁰⁸. Peraltro, come è noto, la l. 165/2017 ha in qualche modo introdotto alcune novità importante, rendendo rilevante anche per il Senato le soglie di sbarramento nazionali previste per la Camera ¹⁰⁹.

¹⁰⁷ In precedenza, infatti, la disposizione aveva assunto una portata limitata per la struttura nazionale dei partiti: C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 475.

¹⁰⁶ Il documento è rinvenibile nel sito www.astrid-online.it.

¹⁰⁸ C. Fusaro, M. Rubechi, *Art.* 57, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, pp. 1147-1148.

¹⁰⁹ Nella legge vigente, poi vi è stato il caso dell'incapienza delle liste del M5S in Sicilia che ha portato all'elezione di una senatrice in Umbria, per decisione della Giunta delle

Con la riduzione del numero dei parlamentari, il mantenimento della «base regionale» determina gli effetti selettivi cui si è già alluso (con la revisione del numero dei parlamentari un problema di rappresentatività sussiste con riferimento a 11 Regioni che eleggerebbero meno di 7 senatori: par. 5), anche con il rischio serio di esiti divergenti delle consultazioni per i due rami del Parlamento¹¹⁰.

Ciò detto, la proposta di revisione dell'art. 57 di cui alla proposta 2238 appare seriamente discutibile perché non si limita a espungere *sic et simpliciter* il comma 1 ma a riformarlo nel senso di sostituire la "base regionale" con un'ambigua "base circoscrizionale" ¹¹¹.

Così:

1) non si capisce se sarebbe possibile configurare un sistema elettorale, come quello della Camera, che prevede una prima assegnazione dei seggi a livello nazionale;

2) non risultano modificati i commi successivi dell'art. 57: cosicché non sarebbe modificata la garanzia dell'assegnazione di un numero minimo di senatori a ciascuna Regione e la ripartizione dei seggi tra le Regioni in proporzione alla popolazione delle stesse di cui ai commi 3 e 4; il legislatore quindi non potrebbe in alcun modo prevedere sistemi elettorali che ammettessero fenomeni di "slittamento" dei seggi;

3) non si capisce se la «circoscrizione» di cui al novellato comma 1 possa coincidere con la Regione oppure se esso dia luogo alla necessità di un sistema elettorale comunque a due livelli: circoscrizionale e regionale allo scopo di rispettare l'assegnazione di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 57.

4) non si capisce perché, ai sensi dell'art. 3 della proposta, la revisione dell'art. 57, comma 1, sia condizionata all'entrata in vigore della revisione del numero dei parlamentari, essendo detta revisione opportuna anche con il numero vigente dei senatori.

In ogni caso, rimangono per il Senato vincoli costituzionali superiori a quanto previsto dall'art. 56 Cost. per la Camera: come si legge nel *Dossier* del Servizio studi di Camera e Senato, «da una lettura sistematica dei due articoli (artt. 56 e 57

elezioni del Senato (prima) e dell'Assemblea (poi). In conseguenza di questa controversa decisione l'Umbria ha eletto otto seggi (e si noti, si tratta di una Regione che già beneficia di un aumento della rappresentanza in forza del comma 3 dello stesso art. 57 Cost.) mentre la Sicilia ha avuto un eletto in meno; sul punto, per tutti, F. BIONDI, *Il seggio slittato dalla Sicilia all'Umbria: violazione della Costituzione o della legge?*, in *Quad. cost.*, 2019, pp. 907 ss.; A. GRATTERI, *La formula e il risultato*, cit., pp. 157 ss.

¹¹⁰ A maggior ragione se permanesse la diversità dei corpi elettorali per Camera e Senato.

¹¹¹ Si è parlato, a tale proposito del testo dell'art. 57 Cost. che deriva da tale proposta di revisione costituzionale, di «una sorta di *patchwork* malamente coordinato»: A. GRATTERI, *La riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 123.

Cost.) emerge che l'art. 56 per la Camera richiama, per il riparto dei seggi, solo le "circoscrizioni" senza introdurre vincoli alla dimensione territoriale di queste ultime, mentre l'art. 57 Cost., con la modifica proposta, pur richiamando al primo comma la base circoscrizionale per l'elezione del Senato, fa riferimento alle regioni per il riparto dei seggi e l'assegnazione di un numero minimo di seggi senatoriali alle regioni stesse»¹¹².

10. Il disegno di legge Brescia

Il già citato accordo politico dell'ottobre 2019, sul presupposto dei seri problemi che emergerebbero dall'applicazione della l. 165/2017 al mutato numero dei parlamentari, allude a una riforma elettorale «al fine di garantire più efficacemente il pluralismo politico e territoriale, la parità di genere e il rigoroso rispetto dei principi della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia elettorale e di tutela delle minoranze linguistiche».

Il disegno di legge Brescia (A.C. 2329), sul quale si registrano ancora non pochi distinguo all'interno della maggioranza, elimina quattro degli aspetti più criticati o comunque discussi della vigente legge elettorale, ovvero: *a*) il voto unico per il collegio uninominale e per la parte proporzionale; *b*) la pluralità delle soglie di sbarramento; *c*) l'apparentamento in coalizione; *d*) l'indicazione del capo unico della forza politica.

Tra gli elementi positivi del disegno di legge in questione vi è, salvo quanto si dirà più oltre, la riproposizione, come già nel *Rosatellum-bis*, di leggi elettorali per i due rami del Parlamento assai simili tra loro, con ciò assecondando il monito contenuto nell'ultima parte della sent. 35/2017¹¹³.

Ancora, il testo "Brescia" appare coerente con i contenuti di due altre proposte di legge costituzionale attualmente all'esame del Parlamento, ovvero quella

¹¹² Camera dei deputati, Servizio studi Dipartimento Istituzioni, Senato della Repubblica, Servizio studi Ufficio Ricerche su questioni istituzionali, di giustizia e cultura, Modifiche agli articoli 57 e 83 della Costituzione, in materia di base territoriale per l'elezione del Senato della Repubblica e di riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica (A.C: 2238), Dossier AC0318, 20 novembre 2019 (rinvenibile in www.senato.it), p. 11.

Nell'ultima parte del *Considerato in diritto* si legge che «la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee». Sulla rilevanza di tale monito, anche al di là della stretta materia elettorale, cfr., in particolare, N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *Federalismi.it* (*www.federalismi.it*), numero speciale 1, 2018, in particolare pp. 4 ss.

sull'equiparazione dei requisiti anagrafici per l'elezione delle due Camere (A.S. 1440) e, soprattutto, quella relativa alla modifica dell'art. 57, comma 1, Cost. (A.C. 2238) sui cui contenuti si sono peraltro già manifestati non pochi dubbi (par. 9).

Venendo alle caratteristiche essenziali del modello, la proposta di legge all'esame della Commissione fa proprio un sistema proporzionale, corretto da una soglia di sbarramento fissata al 5% a livello nazionale¹¹⁴ e un limitato "diritto di tribuna" in favore delle liste che soddisfino alcuni requisiti.

In premessa, non paiono condivisibili quelle ricostruzioni secondo le quali l'entrata in vigore della legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari già di per sé sarebbe tale da rendere il sistema elettorale sufficientemente selettivo, rendendo quindi le soglie di sbarramento secondo alcuni inutili, secondo altri addirittura incostituzionali. Sul punto, è appena il caso di osservare che tale maggiore selettività sarebbe evidente solo con riferimento al Senato ma non tanto per la riduzione del numero dei componenti bensì, come già accennato, per l'assegnazione dei seggi su base regionale. Infatti, con un'eventuale assegnazione dei seggi su base nazionale (ad oggi, come detto, impossibile) con l'applicazione del metodo del quoziente nazionale per l'elezione di 189 senatori (escludendo quindi i seggi spettanti alla circoscrizione estero, alla Valle d'Aosta e al Trentino-Alto Adige) la soglia implicita, da una simulazione effettuata sulle elezioni del 2018, si porrebbe intorno allo 0,6%. Alla Camera addirittura un riparto proporzionale su base nazionale di 392 deputati consentirebbe il conseguimento della rappresentanza a formazioni con circa lo 0,2%.

Alla luce anche di queste sole considerazioni si può quindi ritenere che la questione della o delle soglie di sbarramento risulti comunque rilevante.

Ciò detto, alla stregua della giurisprudenza costituzionale (sentt. 193/2015; 239/2018) sembra da escludere che la previsione di una soglia di sbarramento al 5% a livello nazionale sia censurabile, sia perché essa non risulta tale da bloccare l'accesso alla rappresentanza parlamentare in modo irragionevole o sproporzionato, sia perché ha un'applicazione generale (non così nella l. 270/2005 dove le soglie erano differenziate a seconda dell'appartenenza o meno a una coalizione 115), sia infine perché è previsto il c.d. "diritto di tribuna" in favore delle

¹¹⁴ La stessa proposta riduce dal 20% al 15% la soglia di sbarramento a livello regionale per l'elezione del Senato (per le liste che abbiano conseguito tale percentuale di voti in almeno una regione). Alla Camera la soglia a livello regionale del 15% è prevista solo per le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una Regione ad autonomia particolare, il cui Statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze linguistiche.

Non a caso, le soglie di sbarramento differenziate nella vigenza della legge "Calderoli" erano state ritenute di dubbia legittimità costituzionale. I dubbi erano relativi sia alla ragionevolezza della scelta del legislatore (così, G. AZZARITI, *Legge elettorale*,

liste che ottengano alla Camera almeno tre quozienti interi (con il metodo c.d. *Imperiali*) in almeno due regioni e al Senato almeno un quoziente nella circoscrizione regionale.

Con riferimento alla Camera, in punto di ragionevolezza ma anche di "geografia elettorale", quest'ultima previsione suscita qualche perplessità nella misura in cui rischierebbe di lasciare senza rappresentanza formazioni politiche ipoteticamente con più voti di altre che invece potrebbero usufruire del "diritto di tribuna", e ciò anche per la differente consistenza demografica delle circoscrizioni (e delle Regioni): così una lista che ottenesse un quoziente in due o tre circoscrizioni lombarde sarebbe esclusa dalla rappresentanza, nonostante che complessivamente le circoscrizioni di questa Regione raccolgano poco meno di dieci milioni di elettori¹¹⁶.

Quanto poi al Senato, la probabile diminuzione del numero di seggi renderebbe il "diritto di tribuna" un'eventualità del tutto sporadica, tale da concretizzarsi con ogni probabilità praticamente solo in Lombardia.

A ciò si aggiunga che il testo non individua con chiarezza il collegio uninominale cui imputare l'elezione dei parlamentari espressivi del c.d. "diritto di tribuna" ¹¹⁷.

Peraltro, soglie di sbarramento e "diritto di tribuna" aprono comunque problemi di adeguatezza anche dal punto di vista politico i quali potrebbero essere superati con meccanismi di assegnazione dei seggi a livello territoriale senza porre barriere di sorta, anche se con una perimetrazione delle circoscrizioni diversa da quella fatta propria, ad esempio, nell'ordinamento spagnolo che premia forse eccessivamente le forze maggiori e quelle localizzate in determinate parti del territorio nazionale.

11. *Segue*: la perdurante assegnazione dei seggi in listini bloccati (un po' meno corti rispetto alla l. 165/2017)

Oltre a quelli già individuati vi sono altri evidenti limiti nel disegno di legge Brescia, che nei meccanismi di assegnazione dei seggi ricalca i tratti essenziali del *Rosatellum-bis* e da quest'ultimo mutua alcuni aspetti problematici.

Contributi al seminario

rappresentanza e Costituzione, in Giur. it., 2013, pp. 1453 ss.) sia al principio di eguaglianza anche in entrata (L. CARLASSARE, Maggioritario, in www.costituzionalismo.it., 2008, n. 1, p. 5).

¹¹⁶ In alternativa occorrerebbe quindi o una diversa perimetrazione delle 28 circoscrizioni ovvero un aumento delle stesse con un diverso sistema di allocazione dei seggi (ipoteticamente simile a quello della legge elettorale per la Camera in vigore fino al 1993).

¹¹⁷ Camera dei deputati, XVIII legislatura, *Modifiche al sistema elettorale della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica – A.C. 2329 –* Schede di lettura n. 251, 14 gennaio 2020, p. 15.

Una delle caratteristiche più rilevanti della proposta di legge è data dal meccanismo di individuazione degli eletti, fondato su un sistema di liste bloccate per l'elezione della totalità dei parlamentari. Infatti, ai collegi plurinominali è assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a tre (per la Camera; due per il Senato) e non superiore a otto, mentre, rispetto a quanto previsto dalla l. 165/2017, non è riproposta la previsione per cui per ciascuna lista il numero di candidati esprimibili non può essere inferiore a due né superiore a quattro.

Tale novità, che quindi ammette la possibilità di liste di candidati anche pari a otto, pone qualche problema alla stregua di quanto sostenuto, in particolare, dalla Corte costituzionale nella sent. 1/2014 in relazione a sistemi che prevedano liste bloccate "lunghe". È appena il caso di osservare che la lunghezza potenziale delle liste sarebbe ancora più evidente nel caso dell'entrata in vigore della legge costituzionale sul numero dei parlamentari (un'ipotetica lista di 8 candidati sarebbe pari al 2% del totale dei componenti alla Camera e al 4% al Senato).

Ciò detto, la proposta di legge conferma una scelta fatta largamente propria dalla l. 270/2005, dalla l. 52/2015 e infine dalla l. 165/2017, prevedendo la possibilità per uno stesso candidato di presentarsi al massimo in cinque collegi plurinominali.

L'ampia possibilità di candidature plurime, inserita, come nella l. 52/2015, per massimizzare le *chances* di elezione degli esponenti di spicco di partiti mediopiccoli, appare comunque decisiva nel minare la possibilità per gli elettori di godere di ogni margine di apprezzamento, in termini di conoscibilità, di una parte rilevante dei propri rappresentanti e per questo non è contemplata in altre democrazie consolidate.

La ragione profonda delle pluricandidature risiede peraltro nel meccanismo di ripartizione dei seggi "dall'alto in basso", a tre livelli (Camera) a due livelli (Senato) che viene riproposto nel disegno di legge Brescia con tutti i problemi che si sono già visti e aggravati in caso di riduzione del numero di parlamentari (par. 10).

12. Considerazioni conclusive: la necessità di sistemi elettorali che ricostruiscano un rapporto di fiducia e di responsabilità tra elettori ed eletti

La Commissione per le riforme istituzionali istituita nel 2013 a proposito della riforma dei sistemi elettorali per il Parlamento nazionale ha evidenziato tre punti fondamentali che dovrebbero guidare il legislatore, ovvero la riduzione della frammentazione partitica, la formazione di una stabile maggioranza di governo, la ricostruzione di un rapporto di fiducia e di responsabilità tra elettori ed eletti¹¹⁸.

¹¹⁸ COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Per una democrazia migliore*, cit., pp. 67 ss.

Rinviando a quanto già detto sui primi due punti, la proposta di legge n. 2329 si presta a qualche serio rilievo proprio sul terzo versante, laddove ripropone il discutibile meccanismo di assegnazione dei seggi a livello nazionale, con la successiva, complessa "restituzione" degli stessi a livello territoriale.

Bisogna allora chiedersi se non sia il caso di abbandonare modelli complessi come quelli che prevedono l'assegnazione dei seggi "dall'alto in basso" in favore di soluzioni più semplici, anche dal punto di vista dell'elettore: se sistema elettorale proporzionale ha da essere, allora forse potrebbe essere preso in considerazione un modello che preveda un'assegnazione dei seggi a livello territoriale o quantomeno parta dai territori 119, valorizzando in questo modo un più forte legame tra gli eletti e la circoscrizione di appartenenza: come è noto, nella XV legislatura fu presentato un testo (c.d. "Vassallo-Bianco"), che recava soluzioni in questo senso assai più percepibili per l'elettore rispetto a complicati meccanismi di allocazione a più livelli.

È stato poi evocato il sistema elettorale per il Senato in vigore fino al 1993, che certo ha il vantaggio di "recuperare" collegi uninominali, bypassando le problematiche inerenti ai listini bloccati¹²⁰. Tuttavia, un tale sistema mette in conto una potenziale, diseguale rappresentanza territoriale, essendo possibile che uno stesso collegio uninominale esprima più eletti o, al contrario, nessuno.

-

¹¹⁹ Secondo una scelta fatta propria, con riferimento alla Camera, fino al 1993.

¹²⁰ G. AZZARITI, La modifica, cit., pp. 3-4.



Riduzione dei parlamentari, riforma dei regolamenti e sessione di bilancio*

CHIARA BERGONZINI**

Sommario

1. Premessa. – 2. Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sulla sessione di bilancio. Un falso problema. – 3. (segue) I veri problemi delle sessioni di bilancio: la compressione dei tempi di esame e i suoi corollari. – 4. Una possibile soluzione regolamentare. – 5. (segue) La necessità di ri-costituzionalizzare le prassi.

Data della pubblicazione sul sito: 14 settembre 2020

Suggerimento di citazione

C. BERGONZINI, Riduzione dei parlamentari, riforma dei regolamenti e sessione di bilancio, 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.

^{**} Ricercatrice t.d. in Diritto Costituzionale nell'Università degli Studi di Macerata. Indirizzo mail: chiara.bergonzini@unimc.it...

1. Premessa

Oggetto di queste brevi riflessioni è un'ipotesi di revisione dei regolamenti parlamentari derivante dall'approvazione del referendum costituzionale previsto per il 20-21 settembre 2020, sulla riduzione del numero dei componenti delle Camere. Data la vastità del tema, le considerazioni che seguono saranno in realtà limitate a un profilo specifico della disciplina regolamentare, cioè la sessione di bilancio; la quale – sia consentito precisare sin d'ora – avrebbe già dovuto essere rivista a seguito dei rinvii espliciti alla fonte regolamentare contenuti nella legge cost. n. 1/2012, tra cui spicca quello contenuto nell'art. 5, co. 4, ad oggi non ancora attuato¹. A prescindere dal risultato del referendum, pertanto, non si può non rinnovare l'invito alle Assemblee rappresentative a mettere mano – se possibile nell'ambito di una riforma organica – a questa particolare fase procedurale, tanto cruciale quanto negletta negli ultimi decenni.

Prima di concentrare l'attenzione sul tema così precisato, sono necessarie due brevissime premesse, una di metodo e una di merito.

Dal primo punto di vista, chi scrive si accoda alle numerose e articolate critiche sollevate in dottrina in merito non solo al quesito, ma soprattutto alle modalità con le quali la revisione è stata approvata². Rispetto all'implementazione della – ancora eventuale – riforma costituzionale sul piano dei regolamenti, inoltre, l'esperienza empirica registra una tenace inerzia della classe politica, quando chiamata ad adeguare le procedure alle novità progressivamente introdotte. Pertanto – pur con notevole scetticismo rispetto all'effettiva predisposizione di «adeguamenti volti a rendere più efficace e razionale il lavoro dei deputati, assecondando così una richiesta più volte – e da parecchie legislature – avanzata dai deputati e dai

¹ Su cui v. E. GRIGLIO, *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi" regolamenti parlamentari*, in «Osservatoriosullefonti.it», 1, 2013, pp. 1-26; N. LUPO - G. RIVOSECCHI, *Il controllo parlamentare sulla finanza pubblica e la valutazione delle politiche euro-nazionali di bilancio*, in *La legge dei numeri*, C. BERGONZINI - S. BORELLI - A. GUAZZAROTTI (a cura di), Napoli, Jovene, 2016, p. 113 ss.

² Nell'impossibilità di richiamare adeguatamente l'ormai nutrita bibliografia, per il primo aspetto ci si limita a rinviare adesivamente al contributo di M. MANETTI, *La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni*, in «Quaderni costituzionali», 2020, 3, (attualmente disponibile in *early access*), e per un'acuta ricostruzione del dibattito – alla luce dell'antiparlamentarismo – a quello di F. BIONDI DAL MONTE - E. ROSSI, *Una riforma costituzionale per aggregare e legittimarsi*, in «Quaderni costituzionali», 2020, 3, (attualmente disponibile in *early access*). Lapidario (anche) sul profilo procedurale è S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in «federalismi.it», 15 aprile 2020, p. 3.

C. Bergonzini

Gruppi»³ – l'obiettivo delle pagine che seguono è, modestamente, di «limitare i danni»⁴.

Sul piano del merito, pare condivisibile la critica – anche in questo caso già più volte avanzata in dottrina – che individua la principale motivazione della revisione costituzionale nell'antiparlamentarismo⁵. Se questo è vero, va tuttavia sottolineato che l'antiparlamentarismo è alimentato da molteplici fattori: alcuni dei quali sono certamente questioni, spesso marginali e piegate alla strumentale retorica del momento (i famigerati "costi della politica", per fare un solo esempio); altri, tuttavia, sono reali difetti del sistema italiano, oggettivi e innegabili. Tra questi ultimi spicca sicuramente l'incapacità (verrebbe da dire ormai atavica) del Parlamento non tanto di elaborare, ma almeno di sollecitare prima e discutere poi, in modo decorosamente approfondito, linee di *policy*, cioè gli assi portanti di una progettualità nelle politiche pubbliche che si proietti almeno sul medio – ma preferibilmente lungo – periodo: la loro perdurante assenza è una delle principali accuse che vengono mosse alle Istituzioni, con giusta ragione, dal comparto economico; e di essa dovrebbero essere chiamati a rispondere, innanzitutto, gli stessi parlamentari, che hanno da tempo abdicato al proprio ruolo⁶.

Di linee di *policy*, tuttavia, il sistema Italia avrebbe un disperato bisogno, da molto tempo e a maggior ragione dopo le recentissime decisioni europee sulla reazione alla pandemia da Covid-19: il riferimento è all'iniziativa *Next Generation Europe* e alla sua componente preponderante (il cd. *Recovery Fund*)⁷ che, salvo clamorosi colpi di scena in fase di implementazione, saranno realizzati attraverso il finanziamento di Programmi Nazionali per la Ripresa e la Resilienza presentati da ciascuno Stato, la cui credibilità prima ed effettività poi giocheranno un ruolo fondamentale nelle valutazioni della Commissione, cui dovrebbe essere affidata la sorveglianza nell'ambito del Semestre europeo.

³ Camera, Giunta per il regolamento, sed. 3 ottobre 2019, Comunicazioni del Presidente, in *camera.it - Deputati e Organi - Giunta per il regolamento - Resoconti*, p. 5.

⁴ G.L. CONTI, *Il problema della rappresentanza è un numero?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, Pisa University Press, 2020, p. 199 ss., p. 209.

⁵ A proposito del quale, v. ancora M. MANETTI, op. cit.

⁶ Cfr. M. MANETTI, *Regolamenti e compromesso parlamentare*, in «costituzionalismo.it», 2017, 2, p. 54 ss.

⁷ Il riferimento è a Commissione UE COM(2020) 456 final, *Il momento dell'Europa:* riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione e COM(2020) 442 final, *Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea*, entrambe del 27 maggio 2020. L'iniziativa della Commissione è stata approvata, con alcune sostanziali modifiche, nelle ormai famose *Conclusioni* del Consiglio europeo straordinario del 17-21 luglio 2020.

Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sulla sessione di bilancio. Un falso problema

Le linee di *policy*, com'è noto, sono veicolate in gran parte, anche se non esclusivamente, tramite le decisioni spesa e, quindi, innanzitutto da quella che viene considerata la decisione "regina", cioè l'approvazione del bilancio; e a maggior ragione del bilancio come riformato nel 2016 (l. n. 163), il quale – come ampiamente dichiarato in sede di revisione costituzionale, e in dottrina ben prima del 2012 – dovrebbe consentire modifiche non solo cd. "al margine", ma anche sul complesso delle scelte allocative.

Venendo così al tema specifico dell'intervento, va innanzitutto precisato che per poterlo affrontare in modo costruttivo è utile sgomberare subito il campo da un argomento molto diffuso e apparentemente robusto: quello per cui la riduzione del numero dei parlamentari comporterebbe un generale miglioramento della funzionalità delle Assemblee, sulla base dell'equazione per cui "meno parlamentari = meno emendamenti". Tale equazione, in sessione di bilancio, si specificherebbe in "meno parlamentari = meno emendamenti localistici o microsettoriali", che darebbero luogo all'ormai mitologico "assalto alla diligenza" e sarebbero la causa delle altrettanto famose "finanziarie *omnibus*". A parte il fatto che, come si vedrà tra poco, anche tali ultime affermazioni, che pure hanno connotato la storia delle procedure di bilancio nazionali, sono ormai da qualche tempo anacronistiche, restando per un attimo sull'equazione appena citata pare a chi scrive che l'argomento in sé non tenga, per due ordini di ragioni.

In primo luogo, esso si regge sul presupposto che ogni parlamentare presenti un certo numero di emendamenti, per cui riducendo il numero dei potenziali presentatori si otterrebbe aritmeticamente una riduzione degli emendamenti stessi. Ebbene, il presupposto è indimostrato⁸ e facilmente confutabile: in assenza di divieti regolamentari (la cui cogenza è peraltro smentita dalle prassi, e che non sarebbero pertanto dirimenti), anche diminuendo il numero dei parlamentari, non è detto che il risultato non sia che ciascuno ne presenti di più. Anzi: neanche troppo paradossalmente considerata la realtà italiana, è semmai più verosimile che, a causa della diminuzione del numero dei potenziali interlocutori, su ciascun rappresentante si scarichino più pressioni di un numero maggiore di gruppi di interesse, con il risultato esattamente opposto a quello sostenuto dai fautori dell'argomento in questione.

-

⁸ Vero è che esistono studi sul tema (cfr. G. DI PLINIO, *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il 'taglio' del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in «federalismi.it», 2020, 7, p. 6, nota 11), peraltro piuttosto datati, ma non risulta che l'analisi si sia spinta alla riconduzione di ciascun emendamento al relativo presentatore.

236 C. BERGONZINI

In secondo, e a parere di chi scrive dirimente, luogo, se si guarda alla sessione di bilancio e quindi agli emendamenti localistici e micro-settoriali – e pur ribadendo che il problema della normazione economico-finanziaria italiana *non è*, almeno nell'ultimo quindicennio, questo genere di proposte di modifica – per eliminarlo basta ricordare che essi sono vietati dalla legge di contabilità pubblica (l. n. 196 del 2009, art. 11, co. 3): sarebbe quindi sufficiente applicare la disciplina già vigente.

3. (segue) I veri problemi delle sessioni di bilancio: la compressione dei tempi di esame e i suoi corollari

Venendo quindi ai veri nodi della sessione di bilancio, a ben guardare si nota che in realtà essi sono tutti riconducibili ad uno, da cui deriva una serie di corollari, cioè il *tempo a disposizione delle Camere per condurre l'esame*, negli anni sempre più ridotto, fin quasi all'annullamento: basti pensare allo sfacelo delle ultime sessioni e in particolare all'aberrazione di quella del 2018⁹. Portato sul piano procedurale, il problema si traduce nella necessità di una revisione dei regolamenti che garantisca alle Assemblee rappresentative, a maggior ragione se a ranghi ridotti, il tempo, almeno, di discutere¹⁰.

Anche in questo caso, l'argomento (pro-riforma costituzionale) secondo cui la riduzione dei potenziali interventori ai dibattiti ridurrebbe automaticamente i tempi delle discussioni è a dir poco debole – nella maggior parte dei casi, e certamente in sessione di bilancio, il tempo è assegnato ai gruppi e gli interventi singoli (ad esempio in dissenso) possono essere facilmente arginati – e restituisce un'immagine meccanicistica dell'andamento dei lavori piuttosto lontana dalle prassi ormai consolidate.

Rispetto all'obiettivo poco sopra enunciato, quindi, quali sono attualmente i principali ostacoli?

⁹ Per una ricostruzione della quale sia consentito rinviare a C. BERGONZINI, *Manovra di bilancio 2019: quando si finisce col fare a meno del Parlamento*, in «Quaderni costituzionali», 2019, 1, p. 162 ss.

¹⁰ A mero titolo di richiamo, un tempo adeguato per la discussione è essenziale non solo nell'ambito teorico della democrazia cognitiva (su cui, oltre alle sempre sorprendentemente attuali osservazioni di W. Bagehot, si sono sviluppate le riflessioni di Habermas e, per il sistema italiano, di P. De Ioanna); ma anche per garantire stabilità alle decisioni normative, che potrebbe limitare quei veri e propri mostri giuridici in cui sono progressivamente trasformati i cd. decreti correttivi della manovra, che ormai vengono emanati pochi giorni dopo l'approvazione del bilancio stesso; più in generale, una discussione adeguata è uno dei principali presupposti della qualità della normazione, cruciale per l'economia reale. Pare anche piuttosto evidente come tutti gli aspetti menzionati, e in particolare il secondo e il terzo, incidano direttamente, alimentandolo, sull'antiparlamentarismo.

Volendo procedere con un certo schematismo, sul piano sistemico un primo nodo emerge dai rapporti con l'Unione europea, in particolare dall'inserimento delle procedure nazionali nel Semestre europeo e quindi della presenza di un terzo interlocutore, la Commissione (le "trattative con la Commissione" sul Documento Programmatico di Bilancio - DPB, da ottobre in poi, sono ormai note anche al grande pubblico). Tale argomento, che in buona parte è facile e strumentale giustificazione di ritardi interamente addebitabili a questioni interne alle maggioranze di turno, per alcuni aspetti è tuttavia riconducibile alla disponibilità tecnica dei dati. In occasione di ogni riforma della legge di contabilità, e in particolare nell'ultima (2016), a ogni proposta di anticipare la presentazione del ddl di bilancio, o della NADEF, veniva obiettato che l'ISTAT è vincolato a tempistiche predeterminate per il rilascio dei dati aggiornati¹¹, per cui la scansione temporale – a cui sarebbe addebitabile la "fretta" con cui poi si deve procedere in fase di approvazione – pare sostanzialmente immodificabile.

In realtà, e sul piano interno, il primo e principale ostacolo ad un ordinato e proficuo svolgimento della sessione di bilancio deriva dalla instabilità del relativo ddl, sia nella versione originaria (la cui vaghezza non può non influire anche sui rapporti con la Commissione UE, inevitabilmente indotta a richiedere precisazioni, chiarimenti, ecc.), sia in corso di esame. Il che rende di per sé del tutto imprevedibile l'andamento dei lavori delle Commissioni bilancio, nella prassi chiamate a ritmi di lavoro a singhiozzo e difficilmente organizzabili in modo razionale; fino a giungere alle più recenti esperienze (2018), in cui si è addirittura assistito a un lavoro istruttorio reso del tutto inutile dalla presentazione di un maxiemendamento interamente sostitutivo a contenuto pressoché ignoto, che la Commissione Bilancio avrebbe dovuto esaminare in meno di un'ora.

4. Una possibile soluzione regolamentare

Nonostante appaia piuttosto evidente, a questo punto, che il numero dei parlamentari ha ben poco a che fare con le questioni appena tratteggiate relative alla funzionalità delle procedure, è vero che una riforma regolamentare derivante dalla loro riduzione potrebbe rappresentare l'occasione per introdurre alcuni correttivi anche in questo cruciale settore.

In linea teorica, l'ideale (e non da oggi) sarebbe strutturare l'*iter* intorno alla garanzia di un completo e approfondito esame in Commissione, lasciando all'Aula solo il voto finale: una sorta di procedura per commissione in sede redigente rafforzata, che richiami, per fare l'esempio più noto, il modello inglese. Alla

Contributi al seminario

¹¹ Per un'analisi più approfondita della questione della tempistica di rilascio dei dati, si rinvia a C. BERGONZINI, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, in «federalismi.it», 2017, 9, p. 22.

238 C. Bergonzini

realizzazione *sic et simpliciter* di questo obiettivo si oppone, ovviamente, un ostacolo costituzionale, cioè l'art. 72, co. 4, Cost., che com'è noto impone «la procedura normale» per l'approvazione tra l'altro dei bilanci. Tuttavia, se si condivide l'obiettivo, esso sarebbe raggiungibile anche per via regolamentare, lavorando sui tempi per l'istruttoria e il regime di emendabilità del testo¹². Ad un'osservazione complessiva, peraltro, emerge che la struttura regolamentare esistente sarebbe già adeguata – se solo fosse minimamente presa in considerazione nel corso dei lavori – e che richiederebbe solo alcuni aggiustamenti.

Certamente adeguati sono, innanzitutto, i tre pilastri su cui è costruita la cornice regolamentare¹³: l'esistenza di un periodo di discussione riservato (cioè la sessione di bilancio); il cd. divieto di trattazione di altri affari (art. 119, co. 4, r.C. e art. 126, co. 11, r.S.)¹⁴, il filtro di ammissibilità sul ddl iniziale da parte del Presidente della Camera da cui parte l'*iter* (art. 120 r.C. e art. 126, co. 3 e 4, r.S.).

Nella prospettiva citata, non solo opportuno ma necessario sarebbe inoltre mantenere il ruolo centrale già assegnato alle Commissioni Bilancio, che verosimilmente potrebbero essere fuse con le Commissioni Finanze¹⁵, e che già a regolamenti vigenti gestiscono i rapporti con le commissioni di merito.

In definitiva, la disciplina che richiederebbe la revisione più accurata sarebbe il regime di ammissibilità degli emendamenti: e non tanto per il profilo contenutistico, rispetto al quale i limiti già previsti dall'intarsio tra la legge di

¹² Che non a caso rappresentano i due assi di riforma su cui si è sempre indagato in dottrina, senza tuttavia che le numerose e spesso autorevoli sollecitazioni ottenessero risultati concreti: il che spiega, in buona parte, lo scetticismo dichiarato in apertura.

¹³ Cfr. L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, il Mulino, 3° ed. 2018, p. 291 ss.

¹⁴ È evidente che in questo caso resterebbe il problema dei cd. decreti fiscali, cioè di quei decreti-legge che, sfruttando l'eccezione prevista per gli atti urgenti, sono ormai diventati il modo per reperire in corso d'esame le coperture della manovra, anche alla luce dei dati macro e contabili aggiornati (questa, almeno, la giustificazione ufficiale). Qui si pone in realtà un altro problema sistematico dell'ordinamento italiano, cioè la debolezza – per non dire l'assenza – di una reale fase di programmazione, che dovrebbe svolgersi in primavera (entro aprile), e sulla quale la dottrina pressoché unanime rileva la pervicace apatia delle assemblee rappresentative. Pare tuttavia che il potenziamento della fase di programmazione rappresenti l'unico possibile argine al fenomeno dei decreti fiscali: dato che essi forniscono la copertura della manovra, almeno logicamente sarebbe necessario avere stabilito a priori e con un minimo di sicurezza quali saranno le poste rispetto alle quali fissare i saldi.

¹⁵ La riduzione del numero delle Commissioni è una conseguenza su cui converge la dottrina pressoché unanime, e uno dei pochi profili che raccoglie il consenso sia dei "sostenitori dei Sì", sia di quelli del "No".

contabilità pubblica e i regolamenti sarebbero già sufficienti (se rispettati), quanto per quello della tempistica di presentazione, su cui si tornerà tra un momento.

5. (segue) La necessità di ri-costituzionalizzare le prassi

Prima di soffermarsi brevemente su alcune direttrici che potrebbero rappresentare utili criteri di riforma regolamentare, è necessario infatti affrontare il vero nodo di tutto il discorso, cioè le prassi, che richiedono accurata valutazione una per una; con l'obiettivo però non di razionalizzarle (operazione pericolosamente vicina al mero avallo), ma piuttosto di ri-costituzionalizzarle, dato che ormai non hanno evidentemente più nulla a che fare con le pur scarne regole costituzionali sul procedimento legislativo.

Prendendo in esame le principali, una prima macro-prassi è la monocameralizzazione di fatto, affermatasi addirittura con la revisione costituzionale del 2012 e la sua attuazione, per cui si discute in una sola Camera e si impone all'altra, con la fiducia, il voto conforme¹⁶. Tralasciando, per motivi di spazio, qualsiasi considerazione sul principio bicamerale, va tuttavia segnalata una possibile soluzione, che a Costituzione vigente consentirebbe di salvaguardare almeno nella sostanza il ruolo di entrambe le Camere: la previsione, cioè, che l'istruttoria sul ddl bilancio sia svolta sempre a Commissioni congiunte Camera e Senato, a prescindere da quale sia quella in cui inizia l'iter. Vero è che si porrebbe di nuovo il problema dei decreti-legge fiscali – affidati di solito alla Camera che non ha in quel momento all'esame il bilancio, e il cui esame procede in parallelo – che ovviamente impegnano le medesime Commissioni. Va anche ribadito, tuttavia, che la copertura "in corsa" della manovra tramite decreto-legge non fa altro che alimentare la confusione procedurale, oltre a peggiorare sensibilmente la qualità dei prodotti normativi (e la tenuta delle coperture): andrebbe quindi seriamente valutata una soluzione drastica, cioè l'abbandono di tale prassi, migliorando in modo sostanziale la fase di programmazione ed eventualmente – se proprio si ritenesse impossibile evitare l'uso dei decreti fiscali per i già ricordati problemi di aggiornamento dei dati - anticipandone la presentazione, in modo che la loro approvazione preceda il vero e proprio inizio del lavoro sul bilancio.

Si arriva così a quello che è già stato indicato come il vero nodo della sessione, cioè l'incontrollata profusione di emendamenti. Che tuttavia, nonostante una vulgata ormai piuttosto datata, *non sono* quelli di provenienza parlamentare: al contrario, l'instabilità del testo da cui origina la compressione (o addirittura l'irrilevanza) della fase istruttoria deriva dalla presentazione di emendamenti del

.

¹⁶ Per fare un solo e paradigmatico esempio, si ricorda che l'esame e approvazione della legge n. 243 del 2012, di attuazione della riforma costituzionale, si è conclusa presso l'Aula del Senato in *un'ora e mezzo*: per l'analisi puntuale v. C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, Franco Angeli, 2014, pp. 190-191.

240 C. Bergonzini

Governo, direttamente, o tramite il relatore o, comunque, esponenti della maggioranza. Il ferreo controllo che le Presidenze delle Commissioni Bilancio prima e dell'Assemblea poi ostentano sugli emendamenti parlamentari cede, infatti, non solo dinanzi a plateali violazioni dei limiti sanciti dalle disposizioni sul cd. contenuto proprio – rispetto ai quali si è assistito, negli anni, a vere e proprie acrobazie interpretative¹⁷ –, quanto piuttosto davanti alle deroghe rispetto ai termini di presentazione degli emendamenti che i regolamenti prevedono a favore del Governo e della Commissione bilancio.

È sfruttando tali maglie larghe che si sono affermate prassi man mano più lasche, tanto da consentire ormai di affermare che per i soggetti menzionati *non esistono più* termini di presentazione. Pertanto, senza soffermarsi sulle singole disposizioni regolamentari, dovrebbe innanzitutto affermarsi in via di principio una linea di riforma regolamentare che elimini – o almeno limiti radicalmente – le deroghe a favore del Governo (il pertugio attraverso cui passano i maxiemendamenti dell'ultimo minuto), facendo eventualmente convergere le eccezioni ai termini di presentazione sulla sola Commissione, consentendo solo al collegio ristretto la presentazione di emendamenti tardivi, sempre a condizione che ne sia stato effettivamente svolto l'esame.

In Aula, non potendo per l'articolo 72, co. 4, Cost. imporre solo il voto finale, si potrebbe a quel punto arrivare eventualmente con testi alternativi, già istruiti dalle Commissioni, sui profili rispetto ai quali in sede referente non si è raggiunto un accordo, o su questioni per cui le opposizioni ritengano necessaria almeno la discussione nella sede plenaria, la cui risonanza presso l'opinione pubblica è indubbiamente maggiore. Le soluzioni procedurali sono diverse, e dipendono dalle scelte sulla discussione in sedere referente: condizione minima essenziale è, comunque, che le opzioni al voto dell'Aula non arrivino – com'è sempre più consueto negli anni recenti – a sorpresa.

Con i correttivi tratteggiati, e lavorando a Commissioni congiunte, si potrebbe almeno evitare che si ripetano episodi costituzionalmente inaccettabili come quelli delle ultime due sessioni di bilancio, che a parere di chi scrive – e pur prendendo atto della posizione espressa dalla Corte costituzionale nelle ordinanze n. 60/2020, ma soprattutto n. 19/2020 – hanno segnato il superamento della soglia del costituzionalmente accettabile.

Un'ultima precisazione, anch'essa non certo originale, ma che evidentemente necessita di essere ribadita. Perché i correttivi suggeriti producano qualche effetto, la precondizione logica, prima che giuridica, è che i regolamenti siano rispettati; o quantomeno, seppur interpretati con il margine di flessibilità necessaria alla vita politica, non vengano completamente snaturati in fase applicativa; e l'esperienza parlamentare dell'ultimo ventennio fornisce ampia dimostrazione che così,

¹⁷ Ivi, pp. 63-67.

purtroppo, non è. In disparte la nota questione – impossibile da trattare in questa sede – della sindacabilità dei regolamenti da parte della Corte, anche rispetto all'intra moenia si tratta di constatazioni che la dottrina avanza da tempo¹⁸, inascoltata, e che quindi è sufficiente richiamare per punti. Parlando di rimedi interni sarebbe quindi necessario, almeno: ripensare il ruolo dei Presidenti di Assemblea¹⁹, che non rappresentano più in alcun modo argine alle forzature della maggioranza, né tantomeno del Governo, e da molto tempo non garantiscono più quell'applicazione imparziale delle regole su cui la figura è stata costruita negli anni; rivalorizzare il principio del nemine contradicente, riportandolo al suo originario significato di voto dell'Assemblea e non della Conferenza dei Presidenti Gruppo, e possibilmente innalzando la maggioranza necessaria ad una qualificata; valorizzare il ruolo delle Giunte per il regolamento, rendendole organo di appello delle decisioni presidenziali, con la precisazione che esse dovrebbero essere (tornare, nel caso del Senato²⁰) a composizione paritaria.

In conclusione, è piuttosto evidente che quanto sinora sostenuto somiglia molto a un libro dei sogni. Ma davanti allo sfacelo delle procedure parlamentari e ai danni incommensurabili che esso ha prodotto e sta producendo alla democrazia (e all'economia) italiane, ai costituzionalisti tocca il compito – anche se con il minimo intento, già dichiarato, di limitare almeno i danni - di continuare ad opporre l'ottimismo della volontà al pessimismo della ragione.

¹⁸ Dei temi accennati nel testo si discute da tempo in dottrina: v. ad es. i contributi raccolti in N. LUPO (a cura di), Il precedente parlamentare tra diritto e politica, Bologna, il Mulino, 2013.

¹⁹ Cfr. E. GIANFRANCESCO - N. LUPO - G. RIVOSECCHI (a cura di), I presidenti di assemblea parlamentare: riflessioni su un ruolo in trasformazione, Bologna, il Mulino, 2014.

²⁰ L'art. 18 del regolamento del Senato, dopo la riforma del dicembre 2017, prevede che la Giunta per il Regolamento sia composta di 10 senatori «in modo che sia rispecchiata, per quanto possibile, la proporzione esistente in Assemblea tra tutti i Gruppi parlamentari». In generale sul ruolo delle Giunte per il regolamento v. P. GAMBALE, Le Giunte per il regolamento nella formazione e nell'interpretazione del diritto parlamentare, in Il precedente parlamentare tra diritto e politica, cit., p. 163 ss., pp. 177-178.



Il numero e la qualità nel governo rappresentativo e democratico*

LAURA BUFFONI**

Sommario

1. Saggio «senza idee». – 2. I numeri e la qualità della "classe politica". – 3. All'origine del governo rappresentativo: Madison/Hamilton vs Brutus e gli antifederalisti. – 4. I numeri e la rappresentanza del governo democratico. – 5. La qualità e la rappresentazione teologico-politica. – 6. Il funzionamento e l'economia della "macchina" parlamentare. – 7. L'ordine: la Costituzione.

Data della pubblicazione sul sito: 14 settembre 2020

Suggerimento di citazione

L. BUFFONI, *Il numero e la qualità nel governo rappresentativo e democratico*, 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 Associato di Diritto Costituzionale nell'Università degli Studi di Sassari. Indirizzo mail: labuffoni@uniss.it.

1. Saggio «senza idee»

La legge costituzionale che reca modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione «in materia di riduzione del numero dei parlamentari» mette in questione un discorso antico, i numeri e la qualità della "classe politica" e, nello specifico, della rappresentanza parlamentare.

L'idea di politica costituzionale che la sostiene è che la riduzione del numero dei componenti l'assemblea rappresentativa sia rimedio alla crisi di legittimazione del governo democratico-rappresentativo. Gli argomenti più ricorrenti che la giustificano sono la qualità dei rappresentanti, l'efficienza dei processi decisionali e la diminuzione del costo della rappresentanza. Le idee di parlamentarismo che la deliberazione costituzionale mette in gioco sono: la rappresentanza di un governo popolare, quindi l'ideale democratico di rappresentanza, la rappresentazione elitista del teologico-politico, cui rinvia l'argomento della qualità e, fuori dall'universo rappresentativo, l'economia della "macchina" parlamentare, ovvero il funzionamento del dispositivo. Le concatenazioni logiche che presuppone sono la pertinenza della qualità, del "talento", del rappresentante – e quindi della concezione di rappresentanza che porta con sé – alla rappresentanza democratica e la predicabilità dell'argomento tecnico-funzionalista per la rappresentanza del "politico".

Si indagherà la deliberazione parlamentare adoperando il paradigma del «saggio senza idee»¹. È un paradigma "imparziale", come si confà ad una deliberazione rappresentativa della volontà generale, perché non significa assenza di idee. Significa, al contrario, che non è pregiudizialmente posseduto da nessuna, non è prigioniero di nessuna. Non es-pone un'idea. Non è tetico. Significa comprendere, tenere tutto "a filo", tutto su di uno stesso piano e quindi tutto aperto. ««Senza idee» significa che evita di mettere un'idea davanti alle altre – a scapito delle altre: non c'è un'idea che metta in testa, posta come principio, in funzione di fondamento o semplicemente di inizio, a partire dalla quale il suo pensiero potrebbe dedursi o almeno dispiegarsi. Principio, archè: ciò che comincia e insieme ciò che governa [...] Una volta posto, il resto segue»².

Per evitare la trappola, il potere ordinatore, settario ed egemonico, del primo elemento, che è sempre fazioso e partigiano, non si privilegia un'idea, una concezione di rappresentanza e, più precisamente, di rappresentanza parlamentare, un inizio che ipoteca la conclusione, ma si mantengono tutte le idee sullo stesso piano.

¹ F. JULLIEN, Il saggio è senza idee o l'altro della filosofia, Einaudi, Torino, 2002.

 $^{^{2}}$ Ivi, 5.

244 L. Buffoni

Parificate, rese tutte ugualmente possibili e accessibili, si misura, nella storia delle idee della rappresentanza politica, il senso della decisione costituzionale sul numero dei rappresentanti, dei pochi o dei molti.

Individuata la concezione di rappresentanza più congruente con la de-cisione (nel senso etimologico) di "taglio" del numero dei rappresentanti, si può stabilire la relazione di compatibilità o di reciproca esclusione tra gli argomenti spesi e le idee di rappresentanza evocate per sostenere la deliberazione legislativa e, quindi, la coerenza o incoerenza intrinseca della legge costituzionale.

Alla fine, si verifica se la Costituzione, distinta dalla legge costituzionale, consenta di evitare di mettere un'idea di rappresentanza parlamentare davanti alle altre e di pensare «senza piega»³ o se, invece, imponga di avanzarne una, di anteporla e opporla alle altre, che devono di colpo arretrare. Solo nel secondo caso si apre la possibilità di un giudizio di validità della legge costituzionale.

Si anticipa la conclusione. La legge costituzionale approvata dalla maggioranza parlamentare non è invalida perché non viola la Costituzione, ma non è sorretta da una ragione pubblica. Non corrisponde ad alcun progetto di miglioramento della rappresentanza parlamentare in senso democratico, ma neppure in senso aristocratico. Né persegue efficacemente l'obiettivo di una democrazia meno rappresentativa e più identitaria. Quindi, la revisione costituzionale non è giustificata pubblicamente. Non è deliberazione per la città. Quanto segue è l'argomentazione che sorregge la nostra conclusione.

2. I numeri e la qualità della "classe politica"

Partiamo dal discorso antico su numeri e forme di governo. I numeri hanno, intuitivamente, a che vedere con il governo popolare, nel senso che per la democrazia i più (tutti e, in subordine, molti) sono meglio dei pochi. Senza ricorrere alla grecità classica, «una delle caratteristiche della democrazia è che si basa esclusivamente sui numeri ... come il gioco del Lotto, anche se è meno casuale, ma più redditizio. [...] Comunque l'importante è coinvolgere più gente possibile. Intendiamoci, la democrazia non è nemica della qualità. È la qualità che è nemica della democrazia. Mettiamo come paradosso che un politico sia un uomo di qualità. Mettiamo anche che si voglia mantenere a livelli alti. Quanti lo potranno apprezzare? Pochi, pochi ma buoni. No, in democrazia ci vogliono i numeri, e che numeri. Bisogna allargare il consenso, scendere alla portata di tutti. Bisogna adeguarsi. E un'adeguatina oggi, un'adeguatina domani... e l'uomo di qualità a poco a poco ci prende gusto ...»⁴.

³ Ivi, 6.

⁴ G. GABER, S. LUPORINI, La democrazia, in Re Nudo, 1997, n. 10, 5.

La qualità è argomento dell'aristocrazia, degli *aristoi*, gli ottimi, i migliori, contro l'*oclo*-crazia, la moltitudine. Più precisamente, la qualità, la competenza, ha da sempre sostenuto la critica alla democrazia, intesa approssimativamente come governo del popolo, quindi di molti se non di tutti.

Per la logica, numeri e qualità non si escludono reciprocamente. Possono coesistere, tanto che l'oligarchia, il governo dei pochi, è, a rigore, già nel pensiero greco, la forma cattiva e degenerata di aristocrazia. Ma non si coimplicano: per il regno dei numeri la qualità non conta e per questa è irrilevante quello, l'Uno, i pochi o i molti/tutti. Per l'ideologia, invece, numeri e qualità stanno da parti opposte. È utile – perché porta immediatamente al punto che ci interessa – partire dalla teoria politica elitista.

La dottrina, politica e sociologica, delle *élites* ha constatato realisticamente, più o prima che propugnato normativamente⁵, che numeri e qualità sono nemici, perché la qualità è propria di minoranze, che sono le minoranze che governano e che in fondo è bene che sia così.

Per il pensiero elitista, unitariamente considerato, ogni governo è sempre un governo di pochi. Ciò non significa che tutti i governi siano uguali, ma soltanto che i governanti sono sempre, numericamente, una minoranza. «C'è minoranza e minoranza: anche in uno stato democratico la classe politica è minoranza; ma è minoranza più numerosa di quella propria di uno stato autocratico. E c'è da domandarsi se non ci si trovi di fronte ad un caso in cui la differenza di quantità non implichi anche una differenza di qualità». Nei regimi democratici aumenta, cioè, l'estensione della minoranza: «una società democratica si distingue da uno stato aristocratico per il maggior numero dei componenti della classe politica, anche se l'allargamento non sarà mai tale da trasformare la minoranza in maggioranza e da rendere plausibile la definizione della democrazia come governo del popolo, di tutti, della maggior parte»⁶.

Questo dice ancora poco sulla relazione tra numero e qualità.

Mosca discorre, con neutralità, di «classe politica», di «classe dirigente», di «classe dominatrice», di «classe governante», di «classi superiori», di «minoranza organizzata» o «minoranza governante»⁷. Ma argomenta la forza dei pochi contro

⁵ N. BOBBIO, *Gaetano Mosca e la teoria della classe politica*, in *Moneta e credito*, 1962, v. 15, n. 57, 13, osservava come solo dall'atteggiamento realistico, ove per reale si intende l'opposto di ideale, con l'attenzione a ciò che è e non a ciò che deve essere e di apparente, con la ricerca delle forza collettive che si muovo sotto la superficie visibile, poteva nascere la scienza politica, ma come tale atteggiamento sia sempre, ineliminabilmente, congiunto a una ideologia conservatrice...

⁶ Ivi, 8.

⁷ Queste locuzioni si rincorrono un po' ovunque e un po' disordinatamente in tutte le opere di Mosca e specialmente in G. MOSCA, *Elementi di scienza politica*, Bocca, Roma,

la debolezza dei molti in un celebre passo degli Elementi di Scienza politica8: «la forza di questa minoranza è irresistibile di fronte ad ogni individuo della maggioranza, il quale si trova solo davanti alla totalità della minoranza organizzata; e nello stesso tempo si può dire che essa è organizzata appunto perché è minoranza. Cento, che agiscono sempre di concerto e d'intesa gli uni cogli altri, trionferanno su mille presi ad uno ad uno e che non avranno alcun accordo fra loro; e nello stesso tempo sarà ai primi molto più facile l'agire di concerto e l'avere un'intesa perché soli cento e non mille». A dire che qualsiasi minoranza è più efficace della maggioranza e che l'organizzazione, il funzionamento, può darsi solo di una minoranza: la maggioranza è, per natura, dis-organizzata e, per artificio, non organizzabile. I numeri contano poco, tanto è sempre una minoranza che comanda. Si sostiene, quasi paradossalmente, ricorrendo a Rousseau, ad un passo del Contratto sociale, giudicato «in perfetta contraddizione con tutti il resto dell'opera; è quello nel quale si dice che «a prendere il termine nel rigore del suo significato non è mai esistita una vera democrazia e non esisterà mai, perché è contro l'ordine naturale delle cose che il gran numero governi ed il piccolo sia governato»»⁹. Ma negli Elementi, poco più avanti del passo citato, osserva che «le minoranze governanti ordinariamente sono costituite in maniera che gli individui, che le compongono, si distinguono dalla massa dei governati per certe qualità, che danno loro una certa superiorità materiale ed intellettuale od anche morale, oppure sono gli eredi di coloro, che certe qualità possedevano»¹⁰. Di certo la classe politica di Mosca «fa astrazione di qualità morali»¹¹. Ciò non toglie che i componenti della classe politica si distinguono per qualità. Quale sia la qualità, intesa come capacità, forza, valore, che le minoranze possiedono dipendono dal tempo e dal luogo. Realisticamente, governano i pochi; naturalmente, i pochi sono i migliori e la qualità, quindi la classe politica, è ereditaria, di fatto se non di diritto: anche se vi sono elezioni, la libertà di scelta di chi elegge è nulla perché la scelta è indotta dagli eligendi capaci. Non prescrive, però, un metodo di selezione affinché i governanti siano pochi e i pochi siano i migliori. Constata che così è.

^{1896,} spec. 62 ss. e ID., *Sulla teorica dei Governi e sul Governo parlamentare*, Loescher, Torino, 1884, spec. cap. I. Per una raccolta sistematica, v. G. MOSCA, *La classe politica*, a cura di N. Bobbio, Laterza, Bari, 1966.

⁸ G. MOSCA, Elementi di scienza politica, cit., 64.

⁹ G. MOSCA, Storia delle dottrine politiche, Editori Laterza, Bari, 1970, 206.

¹⁰ G. MOSCA, *Elementi*, cit., 64.

¹¹ Secondo la lettura da tempo offerta da R. MICHELS, *Le classi sociali, la classe politica e la circolazione delle élite*, in ID., *La democrazia e la legge ferrea dell'oligarchia. Saggi sulla classe politica*, a cura di F. Pinna, Pieffe ed., Savona, 2020, 117.

Pareto aggiunge una esplicita connotazione valoriale: sostituisce alla classe politica l'«élite»¹², che è termine di valore, valutativo, a dire che i pochi sono buoni, che la minoranza è «aristocrazia», «classe eletta»¹³.

Michels abbandona la qualità e si limita al numero. Preferisce discorrere di «oligarchia» al posto di «aristocrazia». E, secondo «la legge ferrea dell'oligarchia», in un partito politico, e più in generale in ogni organizzazione, il potere inevitabilmente si concentra nelle mani di un gruppo ristretto. L'organizzazione determina il dominio degli eletti sugli elettori¹⁴. È una necessità «tecnico-amministrativa» e «tattica»¹⁵, che però porta con sé conseguenze politiche. L'organizzazione diventa scopo, tende a rendere stabile «l'ingranaggio dell'organismo»¹⁶ e quindi è conservatrice. La conclusione è presto tratta: l'organizzazione è oligarchica, l'organizzazione è conservatrice, l'oligarchia è conservatrice.

Il discorso elitista, però, riguarda la composizione della classe politica, che oscilla tra la classe di chi pratica l'attività genericamente politica e chi è, specificamente, minoranza di governo: in ogni caso, è nozione che non coincide con (in quanto più ristretta o più ampia di) quella dei rappresentanti parlamentari ¹⁷. Spiega perché il governo è sempre dei pochi e perché non si dà mai, neppure nel regime rappresentativo elettivo, il governo della maggioranza. La rappresentanza è logicamente impossibile, perché la volontà è dei pochi che rappresentano e non della massa che delega ¹⁸: è «l'"éffet de mirage" della delegazione» ¹⁹. E proprio per questo gli interessa il governo, la «classe eletta di

¹² V. PARETO, *I sistemi socialisti* (1902), Utet, Torino, 1963, spec. 29 ss.

¹³ Secondo la definizione di èlite che corre in V. PARETO, *Trattato di sociologia generale* (1916), Edizioni di Comunità, Milano, 1964, vol. II., 529 ss. Sul significato valutativo del termine *élite* posto come problema v. gli interventi raccolti in AA.VV., *Le élites politiche*, Laterza, Bari, 1961.

¹⁴ R. MICHELS, *La democrazia e la legge ferrea dell'oligarchia*, in ID., *La democrazia e la legge ferrea dell'oligarchia*, cit., 57 ss.

¹⁵ Ivi, 65.

¹⁶ Ivi, 91.

¹⁷ Non senza un po' di genericità e approssimazione, si legge in G. MOSCA, *Elementi*, cit., 111 di «quelle poche dozzine di persone che tengono in mano i meccanismi della macchina statale». L'indecifrabilità di cosa sia con esattezza la classe politica in Mosca è un luogo comune negli studi moschiani. Già A. GRAMSCI, *La classe politica*, in ID., *Note sul Machiavelli, sulla politica e sullo Stato moderno*, Einaudi, Torino, 1949, 140, rilevava che classe politica in Mosca è nozione elastica ed ondeggiante, tra «classe media» e ««personale politico» (ceto parlamentare) dello Stato».

¹⁸ R. MICHELS, La democrazia e la legge ferrea dell'oligarchia, cit., 66.

¹⁹ Ancora R. MICHELS, L'oligarchia organica costituzionale, in ID., La democrazia e la legge ferrea dell'oligarchia, cit., 21.

governo»²⁰ e non la rappresentanza. Oppone i governati ai governanti e non filia i secondi dai primi. Per questo può disinteressarsi delle proporzioni tra la maggioranza governata e la minoranza governante: «quanto più è grande una comunità politica, altrettanto minore può essere la proporzione della minoranza governante rispetto alla maggioranza governata, e tanto più difficile riesce a questa l'organizzarsi per reagire contro di quella»²¹. È di per sé un discorso non rappresentativo, un discorso che critica la finzione della rappresentanza e soprattutto gli «elementi elettivi» dei Governi rappresentativi. Proprio perché i pochi primeggiano sui molti, non sono gli elettori «che *scelgono* il loro deputato», ma sono gli eletti che si fanno scegliere dagli elettori: il *deputato* insomma non è tale²².

Si potrebbe chiudere il discorso con la conferma dell'intuizione originaria: il pensiero elitista mostra che i numeri, i molti o i tutti, stanno con la teoria democratica perché il popolo è massa, moltitudine e la qualità con quella aristocratica e quindi oligarchica, perché la qualità è di pochi.

Ma a questo livello il discorso sul rapporto tra numero e qualità resta ancora vago e grezzo. Si può affinare.

Il punto di passaggio è la dottrina, sempre, per certi versi, elitista ma non oligarchica, di Gramsci. Nel § 30, *Il numero e la qualità nei regimi rappresentativi* del Quaderno 13 (XXX), *Noterelle sulla politica del Machiavelli*, Gramsci dimostra che nella rappresentanza elettiva la legge del numero non esclude la qualità, anzi la con-valida e questa porta con sé quella.

«Uno dei luoghi comuni più banali che si vanno ripetendo contro il sistema elettivo di formazione degli organi statali è questo, che il «numero sia in esso legge suprema» e che la «opinione di un qualsiasi imbecille che sappia scrivere (e anche di un analfabeta, in certi paesi), valga, agli effetti di determinare il corso politico dello Stato, esattamente quanto quella di chi allo Stato e alla Nazione dedichi le sue migliori forze»». Al contrario, nel governo rappresentativo elettivo i numeri non sono legge suprema, non sono lo scopo, ma «sono un semplice valore strumentale, che danno una misura e un rapporto». Misurano «l'efficacia e la capacità di espansione e di persuasione delle opinioni di pochi, delle minoranze attive, delle élites, delle avanguardie». A differenza dei voti, che si contano e sono uguali, infatti, le opinioni si pesano e il peso dell'opinione di ogni elettore non è ««esattamente» uguale». Il che non significa però che i voti non contano: tutto al contrario «la numerazione dei «voti»» è la manifestazione

²⁰ V. PARETO, *Eterogeneità sociale e circolazione tra le varie parti*, in ID., *Trattato di sociologia generale* (1916), tratto dalla raccolta MOSCA PARETO MICHELS GRAMSCI, *Elites. Le illusioni della democrazia*, Gog edizioni, Roma, 2017, 72.

²¹ G. MOSCA, Elementi di scienza politica, cit., 64.

²² Ivi, 167.

sensibile della capacità di elaborazione di idee e di persuasione delle élite. Se «questo presunto gruppo di ottimati, nonostante le forze materiali sterminate che possiede, non ha il consenso della maggioranza, sarà da giudicare o inetto o non rappresentante gli interessi «nazionali»». Svuota così di contenuto la critica, banalmente oligarchica e non di élite, al parlamentarismo elettivo. Se l'élite è davvero tale, il peso delle sue opinioni si tradurrà nel conto dei voti e, quindi, rimettere la decisione alla «legge del numero», «all'uomo «qualunque»», non deprime la qualità. Il che significa che non si è «élite per decreto»²³ e che il criterio del numero non è affatto cieco.

Resta, però, l'elitismo²⁴, che spiega la critica gramsciana alla legge delle «proporzioni definite» di Pantaleoni e, quindi, la sua incongruenza rispetto al pensiero puramente rappresentativo, per lo meno alla rappresentanza proporzionistica²⁵. Secondo la legge delle proporzioni definite «i corpi si combinano chimicamente soltanto in proporzioni definite e ogni quantità di un elemento che superi la quantità richiesta per una combinazione con altri elementi, presenti in quantità definite, resta *libera*; se la quantità di un elemento è deficiente per rapporto alla quantità di altri elementi presenti, la combinazione non avviene che nella misura in cui è sufficiente la quantità dell'elemento che è presente in quantità minore degli altri». Questo teorema può applicarsi all'ordine politicosociale, a un gruppo sociale definito, ai partiti, ai sindacati, che sono quantità fisse, etc..., ma può avere solo un valore schematico e metaforico, «cioè non può essere applicato meccanicamente, poiché negli aggregati umani l'elemento qualitativo (o di capacità tecnica e intellettuale dei singoli componenti) ha una funzione predominante, mentre non può essere misurato matematicamente. Perciò si può dire che ogni aggregato umano ha un suo particolare principio ottimo di proporzioni definite». Ma l'«automatismo» è «potenziato politicamente dai partiti e dagli uomini capaci: la loro assenza o deficienza (quantitativa e qualitativa) rende sterile l'«automatismo» stesso (che pertanto non è automatismo): ci sono astrattamente le premesse, ma le conseguenze non si realizzano perché il fattore umano manca». La qualità scombina l'automatismo della quantità e delle proporzioni definite.

Gramsci dimostra che la qualità non è nemica del numero, ma che se è davvero tale i pochi che rappresentano convincono i molti che votano. Non consente però

²³ A. GRAMSCI, *Il numero e la qualità nei regimi rappresentativi*, in ID., *Quaderni del carcere. Volume terzo. Quaderni 12-29 (1932-1935)*, Einaudi, Torino, 2014, 1624 ss.

²⁴ Non me ne vorranno gli studiosi di Gramsci se sul § 30 e, in particolare, sull'elitismo gramsciano mi limito al giudizio, forse un poco radicale, di L. CANFORA, *Critica della ragione democratica*, Laterza, Roma-Bari, 2005, pos. 715 ss.

²⁵ A. GRAMSCI, *Il teorema delle proporzioni definite*, in ID., *Quaderni del carcere*, cit., 1626 ss., da cui sono tratti i virgolettati che seguono nel testo.

di andare oltre nel discorso sulla rappresentanza: la lettura elitista del meccanismo consenso/rappresentanza smaschera l'auto-rappresentazione (in senso proprio) democratica e oscura il secondo termine.

3. All'origine del governo rappresentativo: Madison/Hamilton vs Brutus e gli antifederalisti

Il discorso si fa più specifico e pertinente, ai nostri fini, se dalla composizione della classe politica o governante si passa alla questione più precisa della composizione del Parlamento, dell'Assemblea rappresentativa ed elettiva, fondata sul governo della maggioranza, non più guardata come «l'età dell'oro dei millenari»²⁶ ma come orizzonte del diritto costituzionale positivo, a partire dalle Rivoluzioni del Settecento.

La contro-versa relazione tra il numero e la qualità dei rappresentanti è all'origine del governo rappresentativo moderno.

La Costituzione americana del 1787, art. 1, sez. II, paragrafo 3, limita il numero possibile di rappresentanti, prescrivendo la consistenza numerica massima del rapporto tra numero dei rappresentanti e numero di abitanti (1 a 30mila).

La disposizione è la manifestazione terminale di una dibattuta questione teorica – e pratica – sulla misura ottimale dell'Assemblea rappresentativa ai fini di deliberazioni adeguate, che ha impegnato la Convenzione federale di Filadelfia e che cela concezioni molto diverse di rappresentanza politica. Semplificando, da una parte ci stanno i federalisti e la qualità dei rappresentanti, dall'altra gli antifederalisti e il numero.

Madison, nel *paper* n. 10²⁷, affronta la questione generale dei vantaggi della forma di governo repubblicana rispetto alla democrazia, al governo popolare, alle città-stato dell'antichità e quella particolare di una repubblica grande rispetto a una repubblica più piccola dal punto di vista del controllo della violenza delle fazioni. Per «fazione» Madison intende «un gruppo di cittadini, che siano una maggioranza o una minoranza rispetto a tutta la popolazione, uniti e spinti da un identico impulso di passione o interesse in contrasto con i diritti di altri cittadini o con gli interessi permanenti e globali della comunità»²⁸. Per curare i mali delle fazioni, non si possono rimuovere le cause delle fazioni, delle parti, delle opinioni differenti, insomma delle «differenze di capacità di ogni uomo», ma si possono controllarne gli effetti per evitare che la fazione, che costituisca una maggioranza,

²⁶ V. PARETO, *La circolazione delle élites*, tratto da in MOSCA PARETO MICHELS GRAMSCI, *Elites*, cit., 59.

²⁷ J. MADISON, *Il Federalista n. 10*, in A. HAMILTON, J. JAY e J. MADISON, *Il Federalista*, a cura di G. Sacerdoti Mariani, Giappichelli, Torino, 1997, 82 ss.

²⁸ Ivi, 82.

sacrifichi «sia il bene pubblico che i diritti degli altri cittadini»²⁹. La democrazia pura, «una società di pochi cittadini, che si adunano e si autogovernano direttamente», non offre rimedi: lascia coincidere impulso e opportunità, con il sacrificio della parte più debole, della fazione meno potente. Il rimedio è la repubblica, «in cui vige il sistema di rappresentanza», ovvero «si governa per il tramite di un *esiguo* numero di cittadini eletti da tutti gli altri», «attraverso la mediazione di un corpo *scelto* di cittadini, la cui *saggezza* può meglio intravedere l'interesse reale del paese»³⁰. La repubblica, la rappresentanza, è insomma una forma di governo "superiore" alla democrazia. All'argomento del talento, tipicamente oligarchico o, più correttamente, elitista, Madison ne concatena altri che più significano per il nostro discorso. Ammette che i rappresentanti del popolo possano a loro volta essere faziosi, deviando dal bene pubblico. Per questo innesta i due argomenti a sostegno delle grandi repubbliche come migliore forma di governo per eleggere «custodi della cosa pubblica».

Primo, «per quanto piccola possa essere una repubblica, i rappresentanti devono comunque raggiungere un certo numero, per salvaguardarsi dagli intrighi di pochi; e, per grande che possa essere una repubblica, i rappresentanti devono essere limitati a un certo numero, per salvaguardarsi dalla confusione della moltitudine. Da qui risulta che il numero dei rappresentanti, in ambedue i casi, non è in rapporto agli elettori, e, essendo, anzi, proporzionalmente maggiore in una repubblica piccola, ne consegue che, se la proporzione di persone idonee non è minore nella repubblica grande rispetto a quella piccola, la prima offrirà più opzioni e, conseguentemente, migliori probabilità di scelte idonee». Il favore è per la grande repubblica, quindi per un numero di rappresentanti proporzionalmente minore rispetto alla piccola, ma, probabilisticamente, di qualità migliore perché non vi è motivo di escludere che, nella grande, muti la proporzione di persone capaci³¹. Sul numero non si può essere più precisi: dal punto di vista teorico, significa né pochi né moltitudine; dal punto di vista pratico, qualsiasi numero conterrà un po' di arbitrio, di artificio, accettabile se è riconducibile ai limiti grossomodo di-segnati.

Secondo, se così è, «poiché ciascun rappresentante sarà scelto da un numero di cittadini che sarà maggiore nella repubblica grande rispetto alla piccola», a candidati indegni risulterà più difficile vincere le elezioni; «inoltre, essendo il suffragio popolare più libero, esso si concentrerà, molto probabilmente, su uomini che abbiano meriti riconosciuti e che godano di una buona reputazione

³⁰ Ivi, 85. I corsivi sono nostri.

²⁹ Ivi, 83-4.

³¹ Ivi, 86.

generale»³². Non spiega perché il suffragio in questo caso è più libero: si può presumere che sottenda l'argomento delle maggiori dimensioni territoriali e con esso dei benefici della «varietà di sette»³³: «più piccola è la società, minore probabilmente sarà il numero dei partiti che la compongono [...]; e quanto più piccolo è il numero degli individui che compongono una maggioranza, quanto più circoscritta l'area entro cui si muovono, tanto più facilmente essi potranno concertare e mettere in atto i loro piani di oppressione. Allargate l'orbita, e accogliete così una maggioranza possa trovare un interesse; renderete meno probabile che una maggioranza possa trovare un interesse comune per calpestare i diritti degli altri cittadini»³⁴. Ammette, però, che l'idealtipo possa mostrare inconvenienti: «allargando troppo il numero degli elettori, si fa sì che i rappresentanti siano poco al corrente delle situazioni locali e degli interessi minori, mentre, riducendolo troppo, si fa sì che essi vi siano anche troppo attaccati e si rivelino poco qualificati per comprendere e perseguire le grandi questioni di carattere nazionale»³⁵.

Ciò che, poi, non è contestabile è che la Camera debba dipendere direttamente dal popolo mediante elezioni frequenti, avere col popolo «un'intesa profonda»³⁶, ma anche che il parametro su cui calcolare la percentuale dei rappresentanti di ciascun Stato sia unicamente il numero degli «abitanti». Vale a dire che, allora come ora, non si è mai parametrato il numero degli eletti agli elettori, ma agli abitanti, vale a dire alla popolazione in luogo del popolo. A dire che la rappresentanza non coincide con la democrazia. Ciò di cui allora si discuteva era semmai se nel censimento delle persone ai fini del calcolo della rappresentanza dovessero essere conteggiati gli schiavi, che non votavano ma che venivano conteggiati come proprietà (e non come persone) ai fini delle imposte dirette³⁷.

³² L'argomento dei benefici dei collegi elettorali di ampie dimensioni, propizi ad eleggere persone degne di nota ma soprattutto «attaccate ai diritti di proprietà», torna in J. MADISON, *Note sul discorso sul diritto di voto*, in *The Records of the Federal Convention of 1787*, a cura di M. Farrand (1911), Yale University Press, New Haven, 1966, vol. III, 450 ss. e spec. 454. Il medesimo argomento aristocratico ricorre in J. WILSON, *Discorso del 4 dicembre 1787*, in J. ELLIOT (a cura di), *The Debates in Several State Conventions on the Adoption of the Federal Constitution as reccomended by the General Convention at Philadelphia*, Burt Franklin, New York, 1888, vol. II, 474.

³³ J. MADISON, *Il Federalista n.* 10, cit., 87.

³⁴ *Ivi*, 86-7. Ma ancora, altrove, J. MADISON, *Il Federalista n. 51*: «all'ambizione bisogna opporre l'ambizione», ovvero a interessi particolari si devono opporre altri interessi particolari (*ivi*, 277) e la varietà del numero di interessi e di sette dipende «dall'ampiezza del paese e dal numero di persone che vivono sotto il medesimo governo» (*ivi*, 279).

³⁵ J. MADISON, *Il Federalista n.* 10, cit., 86.

³⁶ J. MADISON, *Il Federalista n.* 52, ivi, 282.

³⁷ J. MADISON, *Il Federalista n. 54*, ivi, 289-92.

Il discorso diviene più specifico ove i federalisti si occupano sistematicamente delle critiche, di parte popolare, al suo numero «esiguo», «modesto», dei rappresentanti della Camera, eletti direttamente³⁸. Le osservazioni di carattere generale da cui muovono e gli argomenti logici che articolano lasciano intendere bene da che parte stanno tra il numero e la qualità. Per i federalisti nulla è più «sbagliato che basare i calcoli politici su principi aritmetici». In sé i numeri dicono poco. Può solo dirsi, approssimativamente, che bisogna stare nel mezzo: nelle assemblee elettive poco numerose prevale la ragione, in quelle molte numerose lo scettro passa alla passione. Ma, da un lato, «è bene che ci sia un numero atto a garantire i benefici di consultazioni e discussioni libere», che solo salvaguarda da facili combinazioni con numeri troppo ridotti, dall'altro, «il numero dovrà essere contenuto entro certi limiti per evitare la confusione e l'intemperanza di una moltitudine»³⁹.

Da queste premesse elitiste, ante litteram, ne deriva il rigetto delle accuse mosse alla esiguità, a "quella" esiguità, dei rappresentanti. Non è pericolosa per la libertà pubblica perché l'indole del popolo americano lo induce a scegliere rappresentanti di «qualità» 40. Non esclude che i rappresentanti possano conoscere gli interessi e le situazioni particolari dei propri elettori. Innanzitutto, la conoscenza può limitarsi alle materie su cui i rappresentanti hanno competenza a deliberare. In ogni caso, quella conoscenza non implica la presenza fisica: «pochi uomini intelligenti» raggiungono una conoscenza sufficiente attingendo a fonti documentali, cartolari⁴¹. Non implica che, poiché sono pochi, non condividano i sentimenti della massa del popolo a favore dell'ambizione di una fazione. La difesa dell'«esiguità» dei rappresentanti è la difesa del governo repubblicano. La condivisione di quei sentimenti dipende dalla scelta dei rappresentanti con il metodo elettivo, che garantisce la loro dipendenza organica dal popolo e dalla qualità che rende i rappresentanti degni di essere scelti e che non ha alcuna relazione con il loro numero. Anzi, al contrario, più sono numerosi gli elettori che eleggono un rappresentante (e quindi minore il numero dei rappresentanti), più si allarga l'orbita, più sarà probabile eleggere un rappresentante idoneo che non sia scelto da una oligarchia, da una fazione⁴². Infine, i rappresentanti aumenteranno proporzionalmente all'incremento della popolazione, ma l'aumento del numero non renderà più popolare il governo. «In ogni assemblea legislativa, quanto più grande sarà il numero di coloro che la compongono, tanto minore sarà quello di

³⁸ A. HAMILTON, *Il Federalista nn. 55-57*, ivi, 293 ss. e J. MADISON, *Il Federalista n. 58*, ivi, 305 ss.

³⁹ J. MADISON, *Il Federalista n. 55*, ivi, 294.

⁴⁰ Ivi. 296.

⁴¹ A. HAMILTON, *Il Federalista n. 56*, cit., 297.

⁴² A. HAMILTON, *Il Federalista n.* 57, cit., 300-1.

coloro che, in effetti, ne guideranno i lavori» per due ragioni: maggiore è l'ascendente della passione sulla ragione e maggiore è il numero di persone incapaci. Il governo popolare è, insomma, l'anticamera di una oligarchia⁴³.

Occorre una precisazione sui "numeri". Allora, appariva esigua la previsione iniziale di 65 rappresentanti, aumentabili di uno ogni trentamila abitanti entro tre anni, con una popolazione di circa tre milioni di abitanti. Il che significa che, di per sé, la difesa di quei numeri, della loro modestia, bilanciata dalla qualità e dalla capacità degli eletti, giova poco alla difesa dei numeri attuali e men che meno di quelli futuribili o in ogni caso alla difesa di una precisa proporzione numerica: un po' perché il rapporto tra rappresentanti e popolazione non deve mai essere identico, ma sempre adeguabile alle circostanze, un po' perché, in proporzione, il numero attuale dei rappresentanti è addirittura inferiore a ciò che allora veniva giudicato esiguo dagli antifederalisti e difeso come sufficiente dai federalisti. Non è cioè detto che i federalisti ripeterebbero quel giudizio di fronte a numeri così sensibilmente differenti⁴⁴.

Dall'altra parte stavano gli antifederalisti, con intuizioni brillanti ma con argomenti privi di una pari elaborazione teorica⁴⁵. Accettavano la rappresentanza e, quindi, la repubblica e rinunciavano al governo popolare diretto, alla democrazia. Ma il rapporto di rappresentanza – come aveva teorizzato nei primi anni dell'indipendenza Adams⁴⁶ – esigeva almeno una adeguata proporzione tra eletti ed elettori. I rappresentanti dovevano condividere sentimenti, situazioni e conoscenze dei rappresentati, essere "uno" di loro. Poiché i rappresentanti del popolo devono essere «il segno» e il popolo «ciò che è significato»⁴⁷, la soluzione stava nei numeri e non nella qualità: «è evidente che affinché un'assemblea possa effettivamente rassomigliare al popolo di un paese, deve essere *significativamente* numerosa»⁴⁸. Denunciarono di conseguenza la tendenza aristocratica della Costituzione federale: la proporzione rappresentativa proposta nel progetto

⁴³ J. MADISON, *Il Federalista n. 58*, cit., 307-8. Coerentemente ne *Il Federalist n. 62*, ivi, 320 ss., considera il Senato, organo meno numeroso e quindi stabile, elemento di equilibrio che realizza un governo misto che affianca alla rappresentanza proporzionale una rappresentanza paritetica.

⁴⁴ A. HAMILTON, *Il Federalista n. 55*, cit., 293-4.

⁴⁵ I discorsi e gli scritti antifederalisti sono tratti dalla antologia di H. J. STORING (a cura di), *The Complete Anti-Federalist,* The University of Chicago Press, Chicago, 1981, *passim*.

⁴⁶ J. ADAMS, Thoughts on Government: Applicable to the present state of the American colonies. In a letter from a gentleman to his friend (1776), ed. by C.F Adams (1851), ed. Kindle.

⁴⁷ BRUTUS, Essay III, in H. J. STORING (a cura di), The Complete Anti-Federalist, cit., vol. II, 9, 42.

⁴⁸ *Ibidem.* Il corsivo è nostro. Di analogo tenore THE FEDERAL FRAMER, *Letter VII*, ivi, II, 8, 97 e ID., *Letter II*, ivi, 8, 15.

costituzionale era "esigua" ed indebolita dai poteri del Senato. Più i collegi elettorali erano ampi, più le elezioni erano elitarie, aristocratiche; più i collegi erano piccoli, più le persone comuni avevano possibilità di essere elette e più si riducevano gli effetti aristocratici, seppure in una certa misura ineliminabili, delle elezioni.

Alle due declinazioni della relazione tra numero e qualità dell'assemblea rappresentativa, propugnate rispettivamente dai federalisti e dagli antifederalisti, corrispondono, abbastanza precisamente, due differenti concezioni rappresentanza⁴⁹. Il governo repubblicano, fieramente rappresentativo, in cui conta la qualità e non il numero dei rappresentanti, che possono essere pochi, purché sufficienti, ma di certo non devono essere molti, implica una rappresentanza fiduciaria e costitutiva, perché, appunto, conta la qualità di chi rappresenta, la sua superiorità rispetto ai governati. I rappresentanti non devono essere come i loro rappresentati, ma devono essere una aristo-crazia naturale, se non di censo, scelta più o meno liberamente dagli elettori, ma pur sempre una aristocrazia. E" una rappresentanza che dipende organicamente e periodicamente dal popolo mediante il sistema elettivo e, quindi, responsabile, ma che deve essere funzionalmente indipendente, libera, proprio perché più capace. Accentua la simbolicità della rappresentanza. La ampia dimensione dei collegi elettorali garantisce la componente aristocratica della rappresentanza. Nel governo popolare degli antifederalisti, che – nell'irrealizzabilità dell'idealtipo della democrazia assembleare diretta - prescrivono assemblee rappresentative numerose e collegi piccoli, la rappresentanza è – deve essere – «somiglianza», «affinità»⁵⁰: i rappresentati per ciascun rappresentante devono essere pochi e i rappresentanti molti proprio perché i secondi devono somigliare il più possibile ai primi, rispecchiarli⁵¹.

_

⁴⁹ Secondo le ricostruzioni delle concezioni di rappresentanza che si fronteggiarono nel dibattito sulla ratifica offerte da T. BALL, *A Republic – If You can Keep It*, in T. BALL, J. G. A. POCOCK (a cura di), *Conceptual Change and the Constitution*, University Press of Kansas, Lawrence, 1987, 144 ss. e, prima, da J. ELLIOT (a cura di), *The Debates in Several State Conventions*, cit., spec. vol. II, 256 ss.

⁵⁰ BRUTUS, op. e loc. cit.

⁵¹ La dualità corrisponde ai due idealtipi della rappresentanza «simbolica», indipendente o «assoluta» e della rappresentanza «descrittiva» di H.F. PITKIN, *Il concetto di rappresentanza*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2017, declinati come «rappresentanza/posizione d'autorità che rende possibile al popolo agire politicamente» e «rappresentanza/rispecchiamento del popolo» da M. DOGLIANI, *L'idea di rappresentanza nel dibattito giuridico in Italia e nei maggiori paesi europei tra Otto e Novecento*, in ID., *La ricerca dell'ordine perduto. Scritti scelti*, Il Mulino, Bologna, 2017, 277 ss.; ID., *La rappresentanza politica come rappresentanza del "valore" di uno Stato concreto*, in *Dem. dir.*, 2, 2014, 7 ss.

Le medesime polarità ricorrono, ma meno esemplarmente e in sotterraneo, nel dibattito sulla composizione dell'Assemblea nazionale⁵². Sieyès e i girondini sono convintamente dalla parte del governo rappresentativo, solo "accettato" da Robespierre e dai sanculotti.

Per la dottrina della rappresentanza della nazione di Sieyès, il governo rappresentativo era superiore a quello democratico (al primo opposto o comunque decisamente distinto) perché coerente con l'economia politica e, più precisamente, con il principio della divisione del lavoro⁵³. Se così è, rappresentare deve essere, nell'«interesse comune», una «professione speciale»⁵⁴, quindi non di tutti e neppure di molti. La rappresentanza è distinzione e non somiglianza.

Ma tra professionismo e democrazia, a partire dalla democrazia ateniese, vi è conflitto: il principio democratico dell'eguaglianza politica non può che allontanare dalla divisione del lavoro⁵⁵. Dalla parte del governo popolare, il più possibile popolare, si immagina allora che «in ogni contrada della Repubblica» i cittadini votino «per la nomina di ciascun mandatario»⁵⁶. La critica è all'«aristocrazia»⁵⁷ di ogni tipo, alla «saggezza e virtù» dei rappresentanti⁵⁸. Il nemico è il «dispotismo rappresentativo»⁵⁹, la rappresentanza assoluta, la rappresentanza affidata alla «gente per bene»⁶⁰, le volontà particolari di chi

⁵² E il diritto costituzionale francese coinciderà a breve con quello americano. Se la Costituzione francese del 1791, al Titolo III, Capitolo Primo, prescriveva il numero dei rappresentanti in ragione degli ottantatré dipartimenti e parametrava le basi della rappresentanza secondo i tre parametri del territorio, della popolazione e del tributo diretto, nella Costituzione del 1793, all'art. 21, la popolazione (e non il popolo) è la sola base della Rappresentanza nazionale.

⁵³ E.-J. SIEYÈS, *Che cosa è il Terzo Stato?*, Editori riuniti, Roma, 1992. Ma soprattutto E.-J. SIEYÈS, *Travail: ne favorise la liberté qu'en devenant représentatif*, in *Écrits politiques*, Paris, Archives contemporains, 1985, *Notes et fragmets inédits*, 62. Per le coordinate minime, v. M. GOLDONI, *La dottrina costituzionale di Sieyès*, Firenze, 2009, p. 30 ss. Non è sostanzialmente diversa la riflessione di M.J.A. CONDORCET, *Réflexions sur le commerce des blés* (1776), in M.J.A. CONDORCET, *Oeuvres completes*, chez Vieweg et A., Paris, 1804, t. XI, 169 ss. Sulla opposizione della concezione di Sieyès a quella rousseauiana, fondata sul rifiuto del principio di divisione del lavoro e con esso della rappresentanza, v. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*. *Le gradi radici, i modelli storici di riferimento*, Padova, Cedam, 1997, 195 e 202 ss.

⁵⁴ E.-J. SIEYÈS, Observations sur le rapport du comité de constitution concernant la nouvelle organisation de la France (ottobre 1789), Versailles, Baudoin, 1789, 35.

⁵⁵ B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, Il Mulino, Bologna, 2010, 38.

⁵⁶ M. ROBESPIERRE, Sul governo rappresentativo, Manifestolibri, Roma, 1995, 40.

⁵⁷ Ivi, 19.

⁵⁸ Ivi, 22.

⁵⁹ Ivi, 29.

⁶⁰ Ivi, 36.

rappresenta: se per Sieyès l'interesse generale sorge dal confronto tra più volontà particolari, quindi nasce da volontà particolari, per Robespierre, come per Rousseau, le volontà particolari negano la generale. I termini della questione si chiariscono più avanti. Come rimedio al dispotismo rappresentativo prescrive «che il potere sia diviso. È meglio moltiplicare i funzionari pubblici che non confidare solo ad alcuni un'autorità fin troppo temibile»⁶¹: e i funzionari sono i «delegati», i «mandatari», quindi rappresentanti. Nulla di più lontano dal governo rappresentativo di qualità, in cui il numero non rileva.

È, però, quello francese, ai tempi della rivoluzione, un dibattito meno significativo di quello americano per il nostro discorso. Non si rinviene né una esplicita difesa del principio di differenza e distinzione alla base del governo rappresentativo né una sua critica in nome della rappresentanza come somiglianza, similarità e vicinanza sociale tra rappresentanti e rappresentati⁶².

Da entrambi, però, utilitaristicamente se ne trae che la decisione di ridurre il numero dei rappresentanti parlamentari, rispetto all'esistente, aumenta il numero degli elettori e amplia le dimensioni dei collegi elettorali: quindi, è la causa repubblicana (e non democratica) di Madison e rappresentativa (e non popolare) di Sieyès. Il che non significa che la riduzione, di per sé, renda il governo meno fazioso, meno partigiano, secondo il progetto madisoniano o garantisca il perseguimento dell'interesse generale, che era l'assillo di Sieyès. Se – per variabili connesse alla decisione – la diminuzione dei rappresentanti determina la riduzione dei partiti, delle parti, soprattutto delle meno numerose, delle minoranze, si allontana dalla moltiplicazione delle sette, che sono il solo rimedio alla violenza delle fazioni o, con Sieyès, dalla moltiplicazione degli interessi particolari, dal cui scontro sorge il bene comune, ciò che accomuna. A catena, il numero "esiguo" ha più a che vedere con la rappresentanza fiduciaria, simbolica, indipendente dal numero di chi rappresenta ma dipendente dai loro talenti, che con la rappresentanza come somiglianza e similarità, storicamente e teoricamente abbinata al contenimento delle dimensioni dei collegi e all'aumento del numero dei rappresentanti.

.

⁶¹ Ivi, 29.

Nella nostra Assemblea costituente il dibattito si è mosso, seppure meno esplicitamente, dentro queste coordinate, dentro l'alternativa tra numero e qualità dei rappresentanti. Su quel dibattito, di recente, v., tra i molti, M. VOLPI, La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza, in Costituzionalismo.it, 2020, n.1, 50 ss.; C. TRIPODINA, Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale, in Osservatorio costituzionale, 2020, n. 3, 6 ss.; A. TORRE, «Meno siamo, meglio stiamo»? Il numero dei parlamentari fra quantità e qualità della rappresentanza, in Quad. cost., 2020, early access, 2 ss.

4. I numeri e la rappresentanza del governo democratico

Ora, nel dibattito contemporaneo la diminuzione del numero dei parlamentari è narrata come rimedio alla crisi del governo rappresentativo *e* democratico. Affinché la narrazione sia accettabile bisogna dimostrare che l'"esiguità", seppure relativa, del numero dei parlamentari sia, per lo meno, compatibile con la rappresentanza di un governo democratico. Già le origini del governo rappresentativo conducono ad una conclusione molto differente. Ma non sono sufficienti, perché lì governo rappresentativo e democratico sono, a rigore, opposti. Occorre stabilire quale sia la concezione di rappresentanza ammissibile in un governo del popolo e se la contrazione del numero di chi rappresenta possa o meno partecipare di essa.

Il principio democratico e quello rappresentativo sono distinti. Ciò non significa che il governo rappresentativo e democratico sia un ossimoro, sia impensabile ed impossibile. Nella sua radicalità, questa è l'idea del governo rappresentativo elettivo come governo aristocratico perché le elezioni – che condividono l'etimo d'élite – sono sempre uno strumento aristocratico, in cui conta di fatto la qualità/il talento di chi è eletto, dunque, "scelto" e non già il mero numero e l'eguaglianza come probabilità matematica pura, che governano, invece, la lotteria dell'estrazione a sorte⁶³. Mescolando Schmitt e Manin, potrebbe dirsi che il sorteggio è metodo tipico del principio di identità, quindi della democrazia, intesa come identità tra governanti e governati, come «governo diretto», perché esclude una «diversità qualitativa» tra gli uni e gli altri⁶⁴. L'estrazione a sorte non può dare alcun rilievo alla qualità, al talento, alla competenza, è neutrale, è pura eguaglianza aritmetica o numerica, è il trionfo dell'uomo qualunque, del bo boulómenos (chiunque voglia) della democrazia ateniese⁶⁵. Di contro, l'elezione è il metodo di scelta dei governanti che rende rappresentativo, nel senso di non democratico, un governo. Si ammette che le elezioni abbiano una componente democratica, perché consentono a ciascun cittadino un voto eguale: e una volta che si afferma il consenso come fondamento di legittimità dell'obbligo politico le elezioni non possono che avere la meglio sull'estrazione a sorte. Ma ciò non elimina la loro componente aristocratica. Le elezioni comportano sempre una "scelta", ovvero una distinzione tra persone: non possono che selezionare persone

⁶³ B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, cit., 11 ss., 49 ss. e 147 ss. e ID., *La democrazia dei moderni. Con due discorsi di Francesco Guicciardini sull'elezione e l'estrazione a sorte dei governanti*, Anabasi, Milano, 1992, *passim* e spec. 77 ss.

⁶⁴ B. MANIN, *Principi*, cit., 169 ss.

⁶⁵ J. HARRINGTON, *The Prerogative of Popular Government*, in J. G. A. POCOCK (a cura di), *The Political Works of James Harrington*, Cambridge University Press, Cambridge, 1977, 477 ss.; ID., *La repubblica di Oceana* (1656), Angeli, Mioano, 1989, 114 ss. e 129 ss., cui rinvia B. MANIN, *Principi*, cit., 11 e 40 ss.

differenti, che si distinguono per qualche qualità prescelta (più o meno) liberamente e per ciò stesso impediscono istituzionalmente di scegliere cittadini che assomigliano agli altri, che non avrebbero ragione di essere, per l'appunto, scelti⁶⁶. La conseguenza che se ne ricava è che le elezioni contrastano con l'ideale, originariamente, democratico della rappresentanza come similarità tra governanti e governati.

Ai nostri fini, non serve impegnarsi nella difficile dimostrazione che le elezioni non possono mai produrre somiglianza fra governanti e governati e che quindi le lotterie sono democratiche e le elezioni aristocratiche. Non si vede, ad esempio, perché l'estrazione a sorte, che è una lotteria, garantisca probabilità di maggiore somiglianza tra rappresentanti e rappresentati di quanto non garantisca l'elezione. L'idea, però, che la democrazia rappresentativa elettiva non sia democratica contiene un'intuizione feconda che consente un passo in avanti. Prova che il principio democratico e quello rappresentativo sono concettualmente distinti, individua bene la ragione della distinzione e con essa la concezione di rappresentanza compatibile con l'ideale democratico: il principio democratico attiene all'eguaglianza politica tra i cittadini⁶⁷, l'altro a una forma di somiglianza, similarità e prossimità tra i governanti e i governati.

La distinzione trova conferma anche laddove si tralasci la componente aristocratica delle elezioni e si identifichi la democrazia con il metodo elettivo. Il rapporto rappresentanza-elezioni non è, infatti, comunque, costitutivo: è, al più, un nesso politico-dogmatico, ma non logico-teorico. Per un verso, la struttura teoretica della rappresentanza non include necessariamente l'elezione come

⁶⁶ B. MANIN, op. ult. cit., 158 e 178. Manin va oltre Schmitt. È vero che C. SCHMITT, Dottrina della Costituzione (1928), Milano, Giuffrè, 1984, 337-338, riteneva che l'estrazione a sorte fosse il metodo che garantiva meglio l'identità fra governanti e governati, ma lo riteneva un metodo ormai impraticabile. In ogni caso, riteneva, potenzialmente, le elezioni compatibili sia con il principio di identità che con quello di rappresentanza: «l'elezione può essere un mezzo tanto del principio di rappresentanza quanto di quello dell'identità [...] ma occorre distinguere quale senso l'elezione abbia nella realtà. Se deve fondare una vera e propria rappresentanza, allora essa è lo strumento di un principio aristocratico». Il senso delle elezioni per Schmitt dipendeva dal rapporto tra eletti ed elettori: le elezioni sono democratiche se eleggono agenti, commissari o servitori; sono aristocratiche se eleggono rappresentanti indipendenti da istruzioni e mandati. Per Manin, invece, le elezioni hanno sempre una componente aristocratica: gli eletti non possono essere simili ai loro elettori, perché diversamente non sarebbero scelti, indipendentemente dal rapporto eletti-elettori. Prova ne è che chi propendeva per il governo popolare, più democratico, chiedeva il mandato, le istruzioni, proprio per controbilanciare la dissomiglianza inevitabile e annichilire la differenza, la distinzione, del rappresentante della comunità.

⁶⁷ E ciò che si tratti di cittadini che votano sia che si tratti di cittadini che estraggono a sorte e che sono, a rotazione, estratti a sorte.

metodo di scelta del rappresentante: l'elezione è appunto un mezzo al pari del principio ereditario, dell'estrazione a sorte, della cooptazione, etc...⁶⁸. Per l'altro, l'elezione non solo non è condizione necessaria perché si abbia rappresentanza politica, ma non è neppure condizione sufficiente. La rappresentanza politica non si riduce meccanicamente a una procedura di elezione e di autorizzazione, ma – per restare tale – deve svolgere una funzione di identificazione⁶⁹.

Principio rappresentativo e democratico, però, coesistono nel governo rappresentativo e popolare. Occorre individuare, nella distinzione, la condizione della loro compossibilità. Il punto di incontro tra il principio rappresentativo della distinzione, della divisione del lavoro e il principio democratico dell'eguaglianza è l'ideale della rappresentanza come somiglianza tra governanti e governati: è il punto di riconciliazione o meno, pacificamente, di tensione massima sopportabile senza l'elisione di uno dei due termini.

In un governo rappresentativo del popolo sovrano, la rappresentanza deve essere la mimesi, lo specchio, di quel popolo, nel tentativo di produrre identificazione materiale e non formale. E ciò che si rappresenta, il popolo, la sua unità politica, non può essere creazione del rappresentante, pur capace che sia, visto che sovrano è il popolo: nella rappresentanza democratica qualcosa deve preesistere. Ma quel qualcosa è assente e ha bisogno della mediazione rappresentativa.

Per questo la rappresentanza del governo democratico è aporetica. La corrispondenza non potrà mai essere perfetta. Non può colmare lo scarto, il differenziale, tra i molti assenti e i pochi presenti a favore dei molti da rappresentare, pena l'inutilità della rappresentanza. Senza la scissione, la binarietà tra unità e separazione, tra identità e pluralità, non si dà rappresentanza, che rinvia inevitabilmente alla logica del segno, della trascendenza della persona *versus* l'immanenza del corpo e che dunque, in una certa misura, è sempre simbolica, perché i rappresentati non coincidono mai con i rappresentati. Un po" come il paradosso delle mappe a grandezza naturale di Borges che, con una trasposizione linguistica dalla rappresentazione cartografica dei punti alla rappresentanza politica degli individui, immagina l'enigma del «Parlamento Mondiale», che ha tutti gli uomini di tutte le nazioni come deputati, il mondo come luogo e l'intera

⁶⁸ F. LANCHESTER, Teoria e prassi della rappresentanza politica nel Ventesimo secolo, in S. ROGARI (a cura di), Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo, Firenze, Firenze University Press, 2006, 8; ID., La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni, Milano, Giuffrè, 2006, 10 ss.; M. TROPER, Osservazioni sullo statuto del concetto di rappresentanza politica, in Filosofia politica, 1998, n. 1, 198.

⁶⁹ P. ROSANVALLON, *Il popolo introvabile. Storia della rappresentanza democratica in Francia*, Bologna, Il Mulino, 2005, 23.

storia come durata⁷⁰. In un governo popolare la rappresentanza non può, però, neppure colmare il differenziale a favore dei pochi che rappresentano, come la rappresentanza assoluta, indipendente, che sostituisce i rappresentanti a coloro che sono rappresentati.

Ci si può acquietare e concludere che è bene che la rappresentanza politica, in *esistenziale* tensione tra i registri dell'uno e del molteplice, tra la presenza e l'assenza, il visibile e l'invisibile, sia aporetica, perché esclude, da un lato, un potere totalmente sovrapposto alla società, guidato da una profonda logica dell'identificazione, dell'incarnazione e dell'immedesimazione, implicata dalla presenza immediata nella sua datità, dall'altro, una appropriazione indebita di sovranità da parte di una frazione del popolo⁷¹.

Così come può pure essere che una volontà naturale del popolo non possa esistere, perché naturalmente esistono le volontà dei singoli individui. Quindi, potrebbe non avere alcun senso interrogarsi sulla corrispondenza tra la volontà dei rappresentanti e quella dei rappresentati, appunto perché la volontà del popolo non esiste in natura e come tale non può essere né riprodotta né tradita. Esiste la volontà dei rappresentanti, che è volontà artificiale, costituita dalla regola secondo cui deliberano i rappresentanti. Esiste la deliberazione di un popolo che si basa su una regola che attribuisce all'intenzionalità e alla volontà (naturali) di alcuni uomini membri dell'associazione il valore rappresentativo dell'intera comunità⁷².

Resta vero che una volontà semplice, immediata, del popolo si ha, per lo meno, quando vota e che quella volontà deve essere, più o meno precisamente, rappresentata nella assemblea eletta, in cui si forma, dopo le elezioni, la volontà della comunità.

Seppure con tutti questi ostacoli, dunque, la rappresentanza democratica deve contenere lo scarto. Per contenerlo, l'assemblea parlamentare deve, "nel complesso", rispecchiare l'orientamento politico del popolo. Può anche implicare, in una qualche misura, una rappresentanza sociologica, esistenziale, tra parlamentari e popolo, tra rappresentanti e classi sociali. Ma la somiglianza che rileva nella rappresentanza politica è una scelta volontaria, consapevole. Esige piuttosto che vi sia somiglianza tra gli uni e l'altro nel senso che l'elezione corrisponda, per lo meno abbastanza, all'orientamento politico espresso dagli elettori col voto. Più precisamente, nella "democrazia dei partiti" la rappresentanza è tra i seggi attribuiti e i voti ottenuti dal partito politico. Non è una equi-valenza tra gli uni e gli altri, perché la rappresentazione comporta

Contributi al seminario

 $^{^{70}}$ J. L. BORGES, $\it Il \, Parlamento$, in Id., $\it Tutte \, le \, opere$, Mondadori, Milano, 2001, vol. II, 577 ss.

⁷¹ Stigmatizza tali polarizzazioni P. ROSANVALLON, *Il politico*, *Storia di un concetto*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2005, 35.

⁷² P. PINNA, *La rappresentanza fra realtà naturale e artificiale*, in corso di pubblicazione.

un'inevitabile approssimazione delle molteplici preferenze politiche degli elettori⁷³. E", però, una verosimiglianza: prescrive che vi sia almeno proporzione. La funzione rappresentativa è una questione di proporzioni.

La determinazione della composizione numerica del Parlamento ha a che vedere con la rappresentatività delle elezioni nella misura in cui determina la misura dello scarto, della "proporzione", tra i molti assenti e i pochi presenti. Bisogna intendersi. I rappresentanti non possono essere tanti quanti sono i rappresentati, perché non vi sarebbe rappresentanza ma identità. Non è, poi, neppure detto che, se i rappresentanti sono molti rispetto ai rappresentati, vi sia corrispondenza-somiglianza tra i primi e i secondi: sulla corrispondenza incidono la scelta delle candidature, il riconoscimento o meno della libertà dell'elettore di scegliere i propri rappresentanti, la formula elettorale utilizzata. Ma di certo il numero aumenta o diminuisce le probabilità o, finanche, le possibilità di corrispondenza/somiglianza tra i molti e i pochi, tra i più e i meno. A parità di condizioni, molti rappresentanti, rispetto a pochi, hanno per lo meno più *chances*, più probabilità di avvicinare l'uno che decide al molteplice che vota e di identificare ciò che unisce molti individui.

È evidente che non esiste in natura la proporzione ideale, aurea, assoluta, tra numero degli elettori e numero degli eletti o la dimensione ideale dei collegi, delle circoscrizioni o di ogni altro ambito territoriale cui assegnare i seggi per garantire la similarità tra rappresentanti e rappresentati. Il teorema delle proporzioni definite, come ha dimostrato Gramsci, non funziona mai quando entra in gioca il fattore umano. Ma, intuitivamente, la riduzione dei parlamentari tende, aritmeticamente, all'Uno, più che ai Molti e, geometricamente, al Grande, più che al Piccolo. Può colmare lo scarto, il differenziale, ma a favore della trascendenza dell'Uno a scapito del popolo immanente, presente nella sua datità. Le piccole parti, le "minoranze", soprattutto isolate, non coalizzate, non sono rappresentate o sono meno rappresentate⁷⁴.

⁷³ In punto di rappresentatività dell'elezione, è corretto il paradosso del sorite (*soros*, mucchio): poiché nelle elezioni con molti elettori non succede mai che il vincitore vinca per un solo voto di differenza, il singolo voto non è mai determinante. A rigore non è dunque mai possibile un'equa rappresentanza perché non esiste nessun metodo di ripartizione dei seggi che soddisfi i principi di proporzionalità e di monotonicità: non vi è forse legge elettorale che garantisca che tutti i collegi o tutti i partiti prendano quanto spetta loro in base alla consistenza numerica della propria popolazione o dei propri voti. Ma alcune sono migliori di altre.

⁷⁴ V. per tutti, a legislazione elettorale vigente, la conclusione tratta da G. TARLI BARBIERI, L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative, in Federalismi.it, 2019, n. 3, 84 e O. CHESSA, Sul taglio dei parlamentari, in laCostituzione.info, 19 ottobre 2019. Al contrario A. MANGIA, Note sul programma di riforme costituzionali della XVIII legislatura, in Forum dei Quaderni Costituzionali, 2

Ne deriva allora che la de-cisione dei parlamentari non può supplire alla crisi di rappresentatività di un governo democratico perché non si giustifica con l'ideale democratico della rappresentanza come somiglianza/corrispondenza, che al contrario tende ai molti più che all'uno.

Si potrebbe andare oltre e sostenere, con argomenti che toccano la legittimazione del governo rappresentativo, che la riduzione del numero dei rappresentanti, se aumenta il numero degli elettori che eleggono ciascun rappresentante, diminuisce proporzionalmente il peso di ciascun voto individuale e, se diminuisce il numero dei collegi elettorali, ne aumenta le dimensioni, con la conseguente riduzione della conoscibilità dei candidati.

A dire il vero, però, l'efficienza elettiva ex ante, che non tocca il principio democratico secondo cui i voti si contano e non si pesano, rischia di significare poco pure per la rappresentatività se la riduzione è proporzionale. Resta forse che un quoziente elettorale più elevato è un quoziente naturalmente più selettivo, quindi non proporzionale e perciò meno rappresentativo.

È, invece, sensato che pochi candidati per abitante e collegi di grandi dimensioni concentrino la competizione e non agevolino il successo di candidati della comunità, che soli hanno un rapporto personale e diretto con gli elettori. Astrattamente, però, la riduzione dei candidati potrebbe favorire liste corte, quindi più conoscibili, ma queste potrebbero darsi anche con molti collegi: essendo molti, a ciascun collegio possono essere attribuiti pochi seggi.

La qualità e la rappresentazione teologico-politica

Il secondo argomento che sostiene la legge costituzionale di revisione del numero dei parlamentari è la qualità dei rappresentanti: è l'argomento del governo repubblicano e rappresentativo del dibattito americano e francese del XVIII e

febbraio 2018, 4, ritiene che «anzi, se una relazione si può instaurare fra questi termini, per quanto banale, è nel senso opposto: nel senso cioè che un collegio rappresentativo particolarmente ampio può assicurare una migliore diversificazione degli interessi convogliati nel processo decisionale, e maggiore rispetto dei principi di pluralismo politico e sociale presenti in Costituzione. Può assicurare, cioè, al meglio la rappresentatività delle istituzioni parlamentari». L'argomento è fallace. Non si esclude che un ampio collegio possa comprendere più parti, più interessi, più fazioni, di un collegio piccolo, ma non si può neppure escludere che un piccolo collegio contenga tante piccole parti e che quindi sia, proporzionalmente, plurale quanto un grande collegio. Ciò che è decisivo, però, è che la rappresentatività non dipende dal grado di pluralismo dei rappresentati, ma dalla circostanza che i rappresentanti rispecchino, riflettano, quella differenziazione. A tale fine, è manifestamente irrilevante la dimensione del collegio da rappresentare. Anzi può supporsi che in un grande collegio la mediazione rappresentativa sia immagine meno "veritiera' della moltitudine rappresentata in un collegio piccolo.

dell'aristocrazia "naturale" degli elitisti. Ma il talento del rappresentante presuppone la concezione fiduciaria e costitutiva della rappresentanza che, come abbiamo dimostrato, non è la rappresentanza del governo democratico, della compossibilità di principio rappresentativo e democratico.

Vive nella concezione della rappresentazione del teologico-politico, che si sostiene ricorrendo alla linea Hobbes-Schmitt-Leibholz⁷⁵.

La rappresentanza/rappresentazione, nella struttura teoretica, è rimando ad altro: non è solo stare al posto di qualcun altro, secondo il modello della rappresentanza privata o individuale, ma è costitutiva dell'unità del popolo, della sua esistenza politica. Nella prospettiva teologico-politica, il Parlamento, nel rappresentare il popolo o qualsiasi altra ellissi, personifica, unifica, la moltitudine, che non ha altra volontà all'infuori (e prima) della volontà dei rappresentanti, perché trasforma politicamente quella moltitudine in *un* popolo. La rappresentazione del politico è una eccedenza logica (rispetto al rappresentato), un «movimento di trascendimento»⁷⁶ della presenza pura e semplice, un supplemento, irriducibile alla mera raffigurazione o al rispecchiamento. Il rappresentante non è prodotto del consenso dei molti, ma viene a esistere in occasione del consenso, per cui ha un *plus-valore*, nel senso che è un "di più" rispetto al consenso dei "molti" (*plus* comparativo di *multus*). È un accrescimento o un eccesso dell'origine. Per questo si rappresentano idee e non cose.

A catena, quella persona deve essere capace di rappresentare ed il rappresentato, per suo conto, deve essere capace di progredire nell'esistenza pubblica, politica, deve avere «valore»⁷⁷. Il rappresentante deve valorizzare l'idea che rappresenta, oltre l'idea. In una, deve essere capace di rispondere a una economia suppletiva, creativa, e non mimetica, implicata dallo scarto tra il visibile e l'invisibile, tra l'assente che deve essere presentificato proprio perché assente e la sua personificazione, sino a porre il dubbio che il fondamento, assente, si dà soltanto nel suo essere rappresentato. Solo così il rappresentante può decidere per la città.

Qui si apre lo spazio per una differenza qualitativa tra chi rappresenta e chi è rappresentato. Anzi, il rappresentante, proprio perché ha qualità, può costituire l'unità del popolo che non gli preesiste e che non può mai essere presente nella reale identità. Ciò che conta è il valore, la "qualità", la capacità di far progredire il

⁷⁵ In queste battute, incomplete ed approssimative, non può che rinviarsi ai lavori sistematici di G. DUSO, *La rappresentanza politica. Genesi e crisi del concetto*, FrancoAngeli, Milano, 2003 e G. A. DI MARCO, *Thomas Hobbes nel decisionismo giuridico di Carl Schmitt*, Guida, Napoli, 1999, 490 ss.

⁷⁶ Così G. DUSO, Ripensare la rappresentanza alla luce della teologia politica, in Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno, 2012, n. 41, 28.

⁷⁷ C. SCHMITT, Dottrina della Costituzione, cit., 277.

popolo nella sua esistenza politica. I rappresentanti sono, secondo l'idea elitista più che oligarchica, la *melior pars*. È il governo dei valorosi, dei notabili, ovvero dei "degni di nota", della "designazione di capacità" rispetto al popolo disordinato. Ne deriva che i rappresentanti possono essere, indifferentemente, uno o molti, perché, se conta la qualità, il numero non conta. Anzi, non importa colmare lo scarto perché la rappresentazione sostituisce i rappresentanti ai rappresentati. Tende più all'Uno che ai molti.

La conclusione è che nella rappresentazione del teologico-politico la diminuzione numerica dei parlamentari trova una valida giustificazione, ma quella concezione è nemica dell'ideale democratico della rappresentanza come somiglianza del popolo, perché il popolo scompare sostituito dal rappresentante.

È vero che si è rivelata un'idea feconda anche in ambiente democratico-pluralista. In una particolare lettura della teologia politica schmittiana, si è sostenuto che, dinnanzi al popolo «introvabile»⁷⁸, alla società di individui dispersi, il rapporto tra il momento empirico-immanente della rappresentanza e l'idea trascendente non funziona, non identifica, senza cadere nella disgregazione pluralistica, ove si continui a guardare alla rappresentanza politica come rispecchiamento, riproduzione, copia o, persino, imitazione del sociale, come a una forza "reattiva". Quel rapporto può tornare a funzionare ove ad essa si guardi come a una forza di qualità "attiva", affermativa e non negativa, forza che combina e non che dissolve. Quella forza deve *formieren* la persona sociale, essere da contrappeso alla autonomia del sociale dal politico e, quindi, produrre e costruire la forma dell'unità politica di un popolo che non c'è, non è dato se non come presupposizione che attende di essere trasformato in soggetto reale. In una, costruire l'*identità*.

Tutto ciò, però, non toglie che, teoricamente, la rappresentazione teologicopolitica sia incompatibile con la rappresentanza del popolo sovrano, perché il popolo scompare sostituito dal rappresentante.

Realisticamente, non è detto che i pochi siano buoni⁷⁹. Non è detto che se il popolo ne sceglie meno, scelga i migliori: quindi, la riduzione non garantisce neppure una rappresentanza aristocratica. Dipende da chi e da come verranno scelti. Dipende dal metodo di selezione delle candidature, da chi selezionerà, dalla qualità dei cooptanti, insomma da fatti, accadimenti che non si possono predire.

.

25-26 giugno 2020

⁷⁸ Di cui discorre P. ROSANVALLON, Il popolo introvabile, cit., passim.

⁷⁹ F. CLEMENTI, Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more», in Osservatoriosullefonti.it, 2019, n. 2.

6. Il funzionamento e l'economia della "macchina" parlamentare

Infine, il terzo argomento che sostiene la riduzione del numero dei parlamentari è l'efficacia/efficienza del Parlamento.

È una questione di resa, di prestazioni, della "macchina" parlamentare. Implica una misurazione di efficacia, efficienza ed economicità della sua azione.

Si appunta sulla logica del "funzionamento", sulla funzione tecnico-economico-macchinica del "fare", che è tipica dell'età delle leggi dell'economia. È il paradigma «gestionale» che definisce la sfera semantica dell'oikonomia, che è «una razionalità sottratta a ogni vincolo esterno e una prassi non ancorata ad alcuna necessità ontologica o norme precostituite», ma solo all'«ordinato funzionamento», giudicabili «soltanto nel contesto delle finalità che perseguono» De una logica di potenza, che ha in sé i propri fini, i propri limiti e le regole del proprio funzionamento e, quindi, non è pro-duttiva, perché porta nella presenza soltanto sé stessa ⁸¹.

Così guardata, la riduzione del numero è un "dispositivo" che attiene alla gestione, al «Governo»⁸², alla governabilità. Ai dispositivi pertiene, infatti, il paradigma *economico* della gestione, della esecuzione e dell'efficacia, del governo pratico che «non mira ad altro che alla propria riproduzione»⁸³.

Ma l'argomento dell'ordine tecnico-funzionale è irrelato rispetto alla rappresentanza politica. Anzi ne è la negazione. I dispositivi sono opposti e nemici della *sostanza*, del politico. I primi guardano ai mezzi, sono immanenza, presenza, amministrazione, sono al più agire strategico, strumentale, non riconoscono un "ulteriore", altro, rispetto a sé, sono *apostasia*; sono conoscenza del particolare e non dell'universale, del generale. Il secondo mira ai fini, non è amministrazione, è trascendenza, si avvale dell'agire comunicativo.

Applicare i dispositivi al politico significa ridurre il secondo a pura azione, a prassi, a economia, senza fondamento nell'essere, nella sostanza, senza un Fine. Se il Parlamento diventa una macchina, un meccanismo, per decidere, scompare dall'universo rappresentativo e perde il suo valore. E la sfera del politico, dell'umano, cede alla sfera privata, ai «calcoli»⁸⁴. Il valore, da questo particolare punto di vista, è la *deliberazione* pubblica, la rappresentanza/rappresentazione della città, del generale-universale e non la *decisione*.

⁸⁰ G. AGAMBEN, Oikonomia. Il Regno e la Gloria. Per una genealogia teologica dell'economia e del governo, in ID., Homo sacer. Edizione integrale 1995-2015, Quodlibet, Macerata, 2018, 401, 402 e 443.

⁸¹ G. AGAMBEN, L'uomo senza contenuto, Quodlibet, Macerata, 1994, 103 ss.

⁸² Nel senso in cui Agamben lo oppone al Regno in G. AGAMBEN, Oikonomía, cit...

⁸³ G. AGAMBEN, Che cos'è un dispositivo?, Nottetempo, Roma, 2006, 32.

⁸⁴ C. SCHMITT, Dottrina della Costituzione, cit., 420.

Se tra i *dispositivi* tecnico-economici e la rappresentanza/rappresentazione non vi è commensurabilità, anzi vi è opposizione, i primi non possono supplire alla crisi della seconda.

In ogni caso, se si volesse ammettere l'argomento efficientista, non è detto che la riduzione del numero dei parlamentari contragga, efficientemente, i tempi della decisione, perché i parlamentari parlano per gruppi. Ciò che conta è piuttosto l'omogeneità dei gruppi, la loro composizione, etc... Del resto, l'attuale composizione si è dimostrata capace di tempi rapidissimi di decisione. Così come se diminuiscono il numero dei rappresentanti, il lavoro di ciascuno potrebbe divenire più gravoso, quindi più lungo⁸⁵.

Né la riduzione dei parlamentari di per sé migliora l'efficienza intesa quale stabilità, "governabilità": dipende piuttosto da variabili indipendenti dal numero, quali le formazioni politiche, la legislazione elettorale e i regolamenti parlamentari⁸⁶.

Ma, soprattutto, l'efficacia di quel processo particolare che è "fare leggi" non attiene tanto alla potenza, alla capacità di ottenere l'effetto voluto, quanto alla bontà di quell'effetto, alla qualità della deliberazione pubblica, della formazione e rappresentazione della volontà generale.

Le difese delle assemblee numerose nel governo rappresentativo, contro le obiezioni di prolissità e inconcludenza, sono molte. È efficace quella di Sieyès: contro chi rileva «le complicazioni e la lentezza che gli affari sembrano assumere nelle grandi assemblee legislative», nelle «assemblee di ampie proporzioni» e che non ammette che «da un dibattito così libero, così turbolento, possa sortire un giudizio ragionevole»⁸⁷, Sieyès replica che la rappresentanza richiede una assemblea e che il ruolo dell'assemblea è quello di discutere. E la discussione, «la necessità di una competizione fra le opinioni» serve per capire «che cosa prescrive l'interesse generale» e «ciò che vi appare come una mischia, una confusione adatta ad annebbiare tutto, è un presupposto indispensabile all'illuminazione. Occorre permettere che tutti questi interessi particolari si spingano, si scontrino gli uni con gli altri, si accapiglino sulla questione, e la dirigano, ciascuno secondo le proprie forze, verso il fine che si propongono» ⁸⁸.

Tempo dopo, un oratore del partito nazional-popolare prussiano così discorreva del «governo parlamentare»: «Si può dubitare probabilmente della

⁸⁵ Lo nota M. MANETTI, La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni, in Quad. cost. 2020, early access, 7.

⁸⁶ Sul punto basti F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2019, n. 3, 3.

⁸⁷ E.-J. Sieyès, Vues sur les moyens d'exécution don't les représentants de la France pourront disposer en 1789, Paris, s.e., 1789, 92.

⁸⁸ Ivi, 93-4.

funzionalità di un'istituzione che rende necessario il vincolo dell'approvazione da parte di un'assemblea di 400 membri di modifiche che si ritengono giuste. Questo può rappresentare un inconveniente della struttura parlamentare; ma non si può legare una approvazione necessaria ad una condizione diversa dalla convinzione in coscienza da parte di ogni singolo membro»⁸⁹.

Il punto è precisamente la formazione del "con-vincimento" del rappresentante in una assemblea, in un organo collettivo. Il mezzo è la "dis-cussione" e la questione implicata il suo rapporto con il numero e la qualità dei partecipanti alla assemblea⁹⁰.

Qui non si intende tanto attingere al luogo comune del governo rappresentativo come governo «per mezzo della discussione» e alla altrettanto nota critica schmittiana⁹¹, quanto constatare, molto più banalmente, che, in una moltitudine, è naturale la discussione, perché è ineliminabile la pluralità di opinioni, idee, ma che la natura collettiva del rappresentante non deriva dai benefici del dialogo, della discussione⁹²: è piuttosto un lascito della storia⁹³. Né si intende la discussione come strumento cooperativo⁹⁴ di emersione della verità, che garantisce l'imparzialità, alla stregua della concezione deliberativa della democrazia. Nella assemblea rappresentativa la discussione è al servizio della volontà e non del giudizio, della ragione. Per deliberare occorre costituire una maggioranza, occorre l'approvazione dell'altro. Ma il consenso è prodotto dalla discussione, dagli argomenti, dal dire e contraddire, governati dalla logica e dalla ragione: sono strumenti utili per ottenere quell'approvazione e per rendere una parte più grande delle altre. In più, negli ordinamenti costituzionali contemporanei, in cui la deliberazione parlamentare

⁸⁹ R. GNEIST, Legge e bilancio. Controversie costituzionali in base alla crisi del governo prussiano del marzo 1878, in R. GNEIST, Legge e bilancio, G. JELLINEK, Legge e decreto, Giuffrè, Milano, 1997, 6. Il corsivo è nostro.

⁹⁰ Rammenta, attingendo a Elias Canetti, il rapporto tra discussione e numeri del Parlamento P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt.* 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari, in Dir. pubbl. comp. eur., 2019, fasc. spec., 94.

⁹¹ C. SCHMITT, *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2004, 46: «Se per motivi pratici e tecnici, invece del popolo decidono uomini di fiducia del popolo, certamente può decidere in nome dello stesso popolo anche un singolo uomo di fiducia, e l'argomentazione giustificherebbe, senza smettere di essere democratica, un cesarismo antiparlamentare».

⁹² Lo ricorda M. MANIN, *Principi*, cit., 205 ss.

⁹³ Già da ciò si deduce, intuitivamente, che il dato numerico del corpo rappresentativo non è affatto irrilevante ai fini della sua natura rappresentativa...

⁹⁴ Se non altro perché, nello stesso etimo, "dis-cussione" contiene la particella "dis-, che rinvia alla separazione, alla distinzione, quindi a una logica contraria al "dia'-logo e alla "con'-vinzione.

deve rappresentare la volontà generale, la città, la discussione è il mezzo per diminuire la parzialità della decisione, la faziosità o anche solo la limitatezza del punto di vista di ciascuno e per giustificare - e non imporre - la deliberazione più giusta, quella migliore nell'interesse generale. La decisione è della maggioranza ma è giustificata solo dopo la discussione.

Ora, può supporsi che la qualità degli argomenti di convincimento e, quindi, di coloro che li articolano rilevi per la sapiente costruzione di una maggioranza e per la adozione della decisione più corretta, meglio, riconosciuta come tale perché sostenuta dalla ragione pubblica, dallo scambio di ragioni pubbliche, da ciò che unisce politicamente e che i partecipanti alla discussione hanno in comune. Ma, da punto di vista individuale, non vi è alcun motivo di escludere che la qualità di chi argomenta sia migliore se sono pochi quelli che discutono. È vero che il processo a Socrate sta lì, a ricordare, che essere in molti non comporta di per sé che si abbia la buona ragione dalla propria parte, ma questo, innanzitutto, vale per un collegio che giudica e non per uno che vuole. In ogni caso, non dimostra il contrario, ovvero che la buona ragione sia dalla parte di una oligarchia: non dimostra che la «capacità di giudicare» della moltitudine oratori sono pochi.

Dal punto di vista collettivo, profittando prima della dottrina della saggezza della moltitudine di Aristotele e poi, un poco approssimativamente, della filosofia politica di Rawls, la decisione presa da molte persone è migliore, nel senso che ha più probabilità di essere corretta o un po' meno sbagliata, di una decisone oligarchica o solitaria%. Ha più probabilità di essere esatta non solo perché ha più probabilità di conoscere l'interesse generale, ma perché è il risultato della ragione pubblica più condivisa, dell'orientamento politico basato su principi "fuori" discussione perché accomunano più degli altri⁹⁷.

⁹⁵ Secondo la nota espressione di E. RUFFINI, Il *principio maggioritario. Profilo storico*, Adelphi, Milano, 1976.

⁹⁶ J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano, 2009, 343, ove si legge che «assumiamo di norma che una discussione condotta in modo ideale tra numerose persone abbia maggiori probabilità di giungere alla conclusione corretta (se necessario per mezzo di un voto) di quante ne abbia la decisione che una qualunque tra loro prende da sola».

⁹⁷ Invero, l'argomento del "fuori discussione" è insidioso. Potrebbe portare a svalutare la discussione. Se ciò che accomuna è l'indiscusso, significa dire che, in fondo, la discussione si fonda su(presuppone) un «indiscusso», perché l'indiscusso non è a ben vedere un residuo della discussione, ma ne è la condizione, il presupposto necessario affinchè le parti si intendano tra loro a sufficienza per potersi opporre, ma che, per questo stesso motivo, non sarebbe in grado di provocare la discussione. Allora «ciò che resta indiscusso è dunque qualcosa di indiscutibile, ed è grazie a questo indiscutibile – o meglio: su *fondo d'indiscutibile* – che siamo in grado di discutere. In altre parole, resta sempre un *fondo del dibattito* a cui il dibattito non arriva». Con la conseguenza che la discussione

7. L'ordine: la Costituzione

Teoricamente, l'esperimento di porre sullo stesso "piano" le idee che sostengono la decisione di riduzione dei parlamentari e le differenti concezioni di rappresentanza politica che implicano ha dimostrato che quella decisione è intrinsecamente incoerente perché: a) non la si può giustificare con la rappresentanza del governo democratico, che tende ai Molti più che all'Uno; b) la si può giustificare con la rappresentazione teologico-politica, ove aristocraticamente conta la qualità e non il numero, ma questa è concezione della rappresentanza incompatibile con la rappresentanza del governo popolare; c) la si può giustificare con l'argomento della funzionalità, del "governo", ma l'argomento non ha nulla a che vedere con il principio rappresentativo, né nella prima né nella seconda declinazione.

L'incoerenza, però, è anche dogmatica. La Costituzione esclude l'eguale "possibilità" delle differenti concezioni messe in gioco e impone loro un ordine. Più precisamente, il giudizio di coerenza della legge costituzionale rispetto alla Costituzione, alla decisione politica fondamentale, dipende dal principio rappresentativo accolto, dalla relazione che questi intrattiene con il principio democratico e dalla relazione tra questi e il principio più vicino al dispositivo tecnico-economico, il principio di governo, tradotto diffusamente come "governabilità".

La Costituzione conosce forme di rappresentanza al di fuori dell'elezione del popolo. L'art. 8, comma 3, discorre di "rappresentanze" delle confessioni religiose. L'elezione del Presidente della Repubblica, che rappresenta l'unità nazionale, è un'elezione parlamentare, quindi di secondo grado, secondo la norma dell'art. 83 Cost

Non significa però che il rapporto tra rappresentanza ed elezioni nel testo costituzionale sia collocato in uno spazio di indifferenza giuridica. Nella Costituzione la rappresentanza ha a che fare con il governo del popolo che elegge (e non designa o coopta) perché vi è l'una e l'altro. Il governo deve essere democratico e rappresentativo⁹⁸. Il principio democratico si ricava dagli artt. 1, 48, 56 e 58. Pretende, come soglia minima, il diritto al voto e all'elezione dei

© Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna – ISSN 2281-2113

riguarda sempre «la schiuma delle cose, lasciando da parte l'essenziale: quel fondo delle cose che, in quanto è comune, non si lascia dissociare, che, in quanto è uguale, non lascia emergere contrasti. Su di esso la discussione non ha presa. Ciò che è proprio dell'evidenza [...] è di essere indiscutibile. E tuttavia è proprio di questa evidenza che bisognerebbe potersi penetrare»: F. JULLIEN, *op. cit.*, 195 ss. e spec. 197, cui si riferisce il virgolettato.

⁹⁸ Non distingue i due principi, quello democratico e quello rappresentativo, Corte cost., sent. n. 1 del 2014: lo nota P. PINNA, *La crisi di legittimazione del governo rappresentativo. Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in Osservatorio costituzionale Aic, 2014, 3.

rappresentati politici, l'uguaglianza degli elettori e l'uguale valore dei voti, inteso nel senso che il voto espresso, la sua manifestazione e il suo risultato⁹⁹, deve avere lo stesso valore, cosicché ciascun cittadino nella scelta dei governanti conti quanto l'altro. Il principio rappresentativo si trae dall'art. 67: richiede la rappresentatività dell'elezione, che quindi è distinta dall'elettività. Poiché convive con quello democratico, il principio rappresentativo accolto può essere solo quello compatibile con il governo popolare.

Se il testo costituzionale attribuisce la titolarità della sovranità al popolo che elegge i suoi rappresentanti, per ciò stesso, esclude la sovranità del rappresentante, cioè di chi sta in qualche modo al posto del popolo. Nella rappresentanza del popolo sovrano la rappresentanza politica non può incorporare un plus-valore dei rappresentanti rispetto ai rappresentati, perché i primi non possono esercitare più potere di quello che la logica democratica del rapporto tra governanti e governati giustifica. Deve mantenere il legame con il rappresentato, il popolo, che deve, in qualche forma, preesistere per essere sovrano. Se c'è elezione, c'è un popolo concreto che vuole o, per lo meno, sceglie e c'è una qualche forma di mandato. Detto diversamente, se la sovranità appartiene al popolo, il popolo deve avere una consistenza politica già prima della rappresentanza. Semplificando, se c'è elezione, c'è una dipendenza strutturale tra rappresentato e rappresentante, perché c'è "qualcuno" che preesiste al rappresentante e gli sopravvive e quella dipendenza non può non implicare corrispondenza, se non proiettività 100, tra l'uno e l'altro. La rappresentazione del teologico politico parrebbe messa fuori gioco dal diritto positivo.

In virtù del libero mandato dell'art. 67, Cost., però, il Parlamento rappresenta la nazione nella separazione/indipendenza governanti-governati: dipende organicamente dal corpo elettorale, attraverso le elezioni, ma ne è funzionalmente indipendente¹⁰¹. L'art. 1, Cost., contiene, del resto, l'esercizio della sovranità da parte del popolo nelle «forme e nei limiti della Costituzione». La *rappresentazione* potrebbe, dogmaticamente, rientrare in campo, in quanto se l'eletto deve rappresentare tutti e non solo chi lo ha eletto, se deve volere per la nazione, allora non può scoprire e manifestare una volontà già pre-formata. Può decidere per la

⁹⁹ Implica un'interpretazione – che qui non può dimostrarsi – più rigida dell'art. 48, diversa da quella accolta nella giurisprudenza costituzionale: l'uguaglianza non attiene solamente alla manifestazione del voto ma si estende al voto manifestato, cioè al risultato elettorale.

¹⁰⁰ Si mutua l'espressione da C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, n. 4, p. 849 ss.

¹⁰¹ P. PINNA, Il principio di leale collaborazione, l'indipendenza della magistratura e la separazione del potere, in Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida, Giuffrè, Milano, 2011, 1459-60

città proprio perché rappresentante, perché non riproduce mimeticamente parti, ma è capace di elaborare idee e votare su ciò che unisce tutte le parti, su ciò che le rende un popolo. Il che presuppone una concezione non già descrittivo-mimetica della differenziazione sociale, bensì, appunto, creativo-costruttiva.

Potrebbe concludersi che nella rappresentanza libera dell'art. 67, la sovranità è di chi rappresenta liberamente e non del popolo o che, per lo meno, tra sovranità del popolo e rappresentanza parlamentare vi è uno scarto¹⁰².

La via sarebbe aperta per conferire fondamento costituzionale a una concezione indipendente, simbolica, quindi elitista, di rappresentanza, ove il numero è recessivo.

Ma sarebbe una conclusione sbagliata. L'art. 67 dispone l'indipendenza del rappresentante dalle parti, dalle fazioni e non dal popolo, che non può essere sostituito. Coerentemente, la sovranità popolare dell'art. 1 disgiunge la sovranità dal circuito rappresentativo, ma nel senso opposto: proprio perché la sovranità è del popolo e non dello Stato né del Parlamento, questa non si risolve nella rappresentanza parlamentare. Se sovrano è il popolo che deve essere rappresentato, la norma che se ne deduce è la tensione permanente e incessante a colmare quello scarto nella direzione della maggiore presenza possibile del popolo, che ha una volontà, anche solo quella di eleggere i propri rappresentanti e rimettere a loro la decisione politica mediante la regola costitutiva della maggioranza. Il principio della sovranità del popolo non può che prescrivere la forma rappresentativa che, in una qualche misura, seppure imperfetta, renda il più possibile presente il popolo. Implica la rappresentanza come somiglianza del popolo, per la quale, fin da Filadelfia, rileva più il numero della qualità.

Il terzo argomento, quello della logica funzionale, regge nella misura in cui il principio che lo sostiene, l'efficienza, la stabilità, la governabilità, sia qualificabile principio costituzionale bilanciabile – perché confliggente – con il principio rappresentativo¹⁰³. Ma la Costituzione non lo enuncia¹⁰⁴.

La disgiunzione tra la sovranità (del popolo) e la rappresentanza (del Parlamento) poggia sul dispositivo binario della persona giuridica poichè in essa il corpo politico non è mai interamente sovrapponibile a quello del sovrano: il dispositivo è indagato da R. ESPOSITO, *Le persone e le cose*, Einaudi, Torino, 2014, 16 ss. e 105 ss.; ID., *Due. La macchina della teologia politica e il posto del pensiero*, Einaudi, Torino, 2013, 7 ss., 41 ss. e 109 ss.

¹⁰³ Contra A. MORRONE, Sistema elettorale e ordinamento costituzionale: profili di teoria generale, in Rivista AIC 3/2017, p. 1 ss. che unifica i due principi, riconducendo sia la «rappresentanza della polis», sia «il governo della res publica» al principio di sovranità popolare. [5].

¹⁰⁴ Tra le fonti costituzionali, sono nell'art. 15 dello Statuto sardo compare il principio di stabilità. Quindi, quando si è voluto, lo si è scritto.

Da tutto ciò, però, non pare corretto trarne un giudizio di invalidità della legge costituzionale di riduzione del numero dei rappresentanti¹⁰⁵.

Dall'art. 1 e dagli artt. 48, 56 e 58 si ricava che il popolo è sovrano se vota e se i voti sono uguali, equi-valenti 106. Prescrivono, come regola minima, che deve essere eletto il candidato che ottiene più voti. Ma dal principio democratico non può desumersi una regola precisa, un numero predeterminato di parlamentari per elettore né una proporzione ideale, normativa, che garantisca la sovranità popolare 107. Il numero dei parlamentari potrebbe essere irrilevante: molti parlamentari di un parlamento sovrano al posto del popolo non restituirebbero la sovranità del secondo; la riduzione dei parlamentari di per sé non viola l'uguaglianza del voto, intesa in entrata o in uscita, dell'art. 48. Dal punto di vista democratico, potrebbe persino dirsi che la riduzione del numero dei rappresentanti è più democratica se rapportata al singolo rappresentante, perché ciascun rappresentante per essere eletto ha bisogno di più consenso, di più voti: aumenta il quoziente elettorale, calcolabile sulla base del rapporto tra totale dei voti e totale dei seggi. In ogni caso, l'eventuale diminuzione numerica della composizione dell'assemblea elettiva non esclude che sia eletto quello più votato.

Se si identifica la democrazia con l'autonomia, può dirsi che è insostenibile la rappresentatività democratica del parlamentare non eletto. Chi è eletto senza essere votato dagli elettori non può essere definito un rappresentante secondo il principio democratico, che implica una derivazione, per lo mento strutturale, del primo dai secondi. Ma, a parte questa ipotesi limite, resta difficile per il giurista giudicare il tasso di democraticità della composizione di un Parlamento: dalla Costituzione non è deducibile la norma, le misure, le quantità, intermedie della democrazia, ma solo la situazione-limite. Potrebbe approssimarsi che la democrazia richiede che il potere sia esercitato concretamente dal popolo, il che implica che l'elettore possa effettivamente scegliere, in modo consapevole e meditato, quindi che conosca il candidato e che il collegio elettorale sia di piccole dimensioni. Ma non si saprebbe quantitativamente quali siano le soglie-limite di tali dimensioni e quindi quali le violazioni del principio democratico ¹⁰⁸.

¹⁰⁷ In generale, la dimostrazione della violazione del principio democratico è sempre complicata e fragile. È impossibile stabilire se sia più *democratico* un governo parlamentare o un governo presidenziale o una legge proporzionale piuttosto che maggioritaria: dipende dalla teoria democratica che si accoglie e su cui si parametra il giudizio.

¹⁰⁵ Cui, invece, giunge P. COSTANZO, *Quando i numeri manifestano principi, ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*, in *Consulta OnLine*, 2020, n. 1, 75 ss.

¹⁰⁶ E non, ad esempio, se tira a sorte.

¹⁰⁸ Discorre invece di violazione del principio democratico A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *Forum di Quaderni costituzionale*, 30 settembre 2019.

Più fondatamente, il numero dei rappresentanti ha a che vedere con il principio rappresentativo dell'art. 67. Il discorso è più fluido di quello sull'uguaglianza del voto, poiché non si riviene un (para)metro costituzionale certo per misurare, quantitativamente, la *rappresentatività* del Parlamento. La rappresentanza è precisamente ciò che rende accettabile uno scarto tra i voti dati e i seggi assegnati, perché è rappresentanza di tutti e non solo di chi elegge.

Di certo c'è però che chi non è eletto non è rappresentativo e che la rappresentanza compatibile con il governo democratico è un rapporto reale o sostanziale e non ideale o formale tra il rappresentante e i rappresentati e, quindi, lo scarto deve essere il più possibile contenuto. Può trarsene la conseguenza minima che riduzione numerica dei parlamentari non aumenta le probabilità di proiettività della rappresentanza elettiva e, quindi, non tende a contenere lo scostamento tra l'orientamento politico degli elettori e l'assemblea eletta. Al contrario, è corretto un giudizio di minore rappresentatività, in termini relativi, rispetto all'esistente. E tanto basta per dimostrare che la legge costituzionale non può supplire a nessuna crisi di legittimazione della rappresentanza del governo democratico.



"Numeri" ed "etichette": quanti parlamentari per le competenze legislative?*

ALESSANDRO STERPA**

Sommario

1. Premessa. – 2. Il lato dello Stato. – 3. Il lato delle Regioni. – 4. Il rapporto numerico elettori-eletti e le competenze legislative. – 5. …e se invece servissero più parlamentari?.

Data della pubblicazione sul sito: 14 settembre 2020

Suggerimento di citazione

A. STERPA, "Numeri" ed "etichette": quanti parlamentari per le competenze legislative?, 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 Associato di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università degli Studi della Tuscia. Indirizzo mail: sterpa@unitus.it.

276 A. Sterpa

1. Premessa

Con riferimento alla riduzione del numero dei parlamentari, il dibattito di questi mesi in vista del referendum costituzionale del settembre 2020 non ha dedicato particolare attenzione ad uno specifico piano del ragionamento che qui proveremo ad affrontare nelle sue linee essenziali. Si tratta del rapporto (occorre capire quanto condizionante) tra quantità e qualità delle competenze legislative di un organo da un lato e la sua composizione numerica dall'altro.

Quando si discute della quantificazione del numero degli eletti, la necessità di garantire rappresentatività al pluralismo sociale del Paese costituisce una riflessione consequenziale inevitabile (e molto rilevante, direi decisiva per il punto di vista del costituzionalismo¹); minor fortuna sembra essere tocca in sorte alla riflessione che quel "numero" lega al compito di "legislatore" dell'organo interessato²; compito, questo, che ovviamente si misura in termini di materie (quantità e qualità) ossia titoli espressi in gran parte attraverso "etichette". Tuttavia, è proprio disciplinando il reale attraverso norme primarie che il pluralismo sperimenta uno dei suoi principali canali di inveramento. Non vi è dubbio che le esigenze di garantire il pluralismo siano saldamente ancorabili a qualunque decisione legislativa, ma sarebbe opportuno cercare di capire se i maggiori o minori titoli (ovvero le diverse tipologie) di competenza legislativa possano essere tenuti in considerazione rispetto al ragionamento sul numero dei componenti eletti (parlamentari, piuttosto che consiglieri regionali); aspetto, questo, sperimentato in alcuni sistemi federali all'atto della definizione delle regole costituzionali che riguardano le attribuzioni e gli organi dei diversi livelli di governo dotati della autonomia legislativa³.

¹ Il fatto che la composizione del Parlamento rappresenta un decisivo canale di concretizzazione del pluralismo politico è evidenziato dalla stessa Corte costituzionale stessa che nella sent. n. 298 del 2004 ha ricordato che "in più occasioni ribadito la fondamentale importanza di tali gruppi come manifestazione istituzionale del pluralismo politico (sentenze n. 1130 del 1988 e n. 49 del 1998)". Cfr. anche sent. n. 174 del 2009.

² Cfr. comunque gli spunti presenti in E. ROSSI, *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, PUP, 2020.

³ È evidente, infatti, che nei Paesi organizzati su base regionale o federale, il numero dei componenti del Parlamento centrale può ben essere più ridotto rispetto a quello di Paesi con assetti accentrati stante la presenza di numerosi "parlamentari" negli organi legislativi sub-statali. Si pensi che negli Usa il Congresso è composto da 435 membri per oltre 300 milioni di persone, mentre 552 sono i componenti della camera del popolo indiana per 1 miliardo e 300 milioni di abitanti e 513 i depurati della Camera brasiliana (210 milioni di abitanti).

2. Il lato dello Stato

Da questo punto di vista, le "materie legislative statali" costituiscono un campo di riflessione interessante nella misura in cui in questi ultimi decenni abbiamo assistito ad una loro profonda trasformazione sia in ragione delle dinamiche di *riassestamento* a vantaggio delle norme di diritto privato (e dei privati) piuttosto che di quelle dell'Unione europea, sia a seguito del percorso di *aggiustamento* dell'assetto delle competenze di cui all'art. 117 della Costituzione nel rapporto con le Regioni. Ma non solo; da questo punto di vista rileva anche la "depoliticizzazione" della definizione di alcune regole giuridiche che trovano canali di definizione privi di legittimazione diretta da parte del popolo: il riferimento è alle c.d. "autorità indipendenti" ma soprattutto al crescente ruolo dell'interpretazione nell'applicazione giurisdizionale del diritto⁵.

Non è questa la sede per ripercorrere dette note e complesse vicende, ma non vi è dubbio che oggi il compito legislativo del Parlamento italiano è molto diverso da quello dei decenni precedenti quando il numero dei Parlamentari era legato a quello degli abitanti ossia 80.000 per la Camera e 200.000 per il Senato della Repubblica (1948) e successivamente (1963) si passò a fissare i numeri dei parlamentari elettivi a 630 e 315⁶.

Guardando "sopra" lo Stato, è noto come con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (2009) si sia consolidato il quadro delle competenze dell'Unione europea e da detta sistematizzazione ha preso vita una stagione di normazione che ha impattato in modo crescente sulla discrezionalità degli Stati membri⁷,

⁴ Intendiamo, con questa espressione, sia le materie di esclusiva competenza del legislatore statale, sia quelle di legislazione concorrente con le Regioni, sia quelle nelle quali lo Stato interviene per garantire l'attuazione e il rispetto del diritto dell'Unione europea.

⁵ Cfr. B. CARAVITA, Roma locuta, causa finita? Spunti per un'analisi di una recente actio finium regundorum, in senso centripeto, da parte della Corte costituzionale, in federalismi.it, n. 15 del 2018 e se si vuole le riflessioni proposte in A. STERPA, La frammentazione del processo decisionale e l'equilibrio costituzionale tra i poteri, in federalismi.it, n. 23 del 2019.

⁶ Legge costituzionale n. 2 del 1963 che, come ricorda la relazione dell'on. Tizzi Convidi, non ha fatto altro che fissare un numero (in particolare 630 per i Deputati) che coincideva con quello derivante dall'applicazione del criterio degli 80.000 abitanti già presente in Costituzione.

⁷ Per usare le parole di B. G. Mattarella, nonostante la chiara enunciazione del principio di attribuzione (art. 5 TUE) "l'Unione europea ha progressivamente espanso la propria area di intervento, al punto da configurarsi tendenzialmente come un ordinamento "a fini generali", volto a perseguire "il benessere dei suoi popoli" (art. 3 TUE) nel suo complesso, coerentemente con lo sviluppo istituzionale che ha visto, per esempio, un'enfasi sulla democrazia rappresentativa (a sua volta enunciata dall'art. 10)" (ID., *Le funzioni*, in M. CHITI, a cura di, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2018, pp. 146-147). Cfr. le osservazioni di B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa?*, Torino, Giappichelli, 2015.

278 A. Sterpa

richiedendo un crescente ruolo di impulso, normazione e controllo da parte dei legislatori e in particolare proprio di quello statale. Non a caso, con i rinnovati strumenti normativi previsti dalla legge n. 234 del 2012 (legge di delegazione europea e legge europea), unitamente alle previsioni inerenti i poteri sostitutivi e di intervento nei confronti delle Regioni che violino gli obblighi europei, si è venuto a definire un crescente ruolo del Parlamento sia nell'azione diretta rispetto alle decisioni europee sia nell'attività indiretta rivolta alla governance degli altri organi di governo della Repubblica⁸.

Con riferimento alla dinamica sub-statale delle autonomie territoriali i cambiamenti non sono stati da meno. Nel biennio 1999-2001 è stata modificata la Costituzione conferendo una maggiore (almeno sulla carta...) autonomia legislativa alle Regioni, ma non si escogitò di ridurre il numero dei Parlamentari (che infatti rimase tale); in quel periodo storico si mise mano unicamente al numero dei Ministri cercando di arginare, in primo luogo con il d. lgs. n. 303 del 1999, l'ampliamento quantitativo degli stessi in occasione delle dinamiche politiche di formazione dei singoli governi⁹.

D'altronde, negli anni successivi al 2001, con un percorso interpretativo della Carta costituzionale ormai consolidato sia nelle analisi della dottrina che nella giurisprudenza costituzionale, lo Stato si è progressivamente "riappropriato" di moltissimi settori di intervento legislativo che inizialmente erano stati ritenuti assegnati dalla riforma alle Regioni. L'invarianza del numero dei parlamentari, da questo punto di vista, non ha seguito il riparto formale delle competenze legislative operato dalla riforma; anzi, tenuta ferma, ha atteso il rapido ritorno delle attribuzioni date per perdute.

Il legislatore costituzionale del 1999-2001 non solo non ritenne opportuno procedere alla riduzione del numero dei parlamentari pur nell'intenzione di voler assegnare un ruolo crescente al legislatore regionale ma ha consentito alle Regioni di disciplinare come meglio ritenesse il numero dei consiglieri con il testo rinnovato degli artt. 121, 122 e 123 della Costituzione; il legislatore costituzionale del 2020, ben consapevole della concreta applicazione "vivente" del Titolo V della Costituzione, invece, ha deciso di ridurre il numero dei parlamentari pur non avendo quest'ultimi perduto quel significato carico di impegno normativo a vantaggio delle Regioni come si era immaginato accadesse a cavallo del nuovo

⁸ Cfr. P. TORRETTA, Metamorfosi del controllo parlamentare in Italia e nell'Unione Europea. Un focus sul sindacato ispettivo, in L. GORI, F. PACINI, E. ROSSI, a cura di, *Il Parlamento "interlocutore"*, Pisa, Pisa University Press, 2018, pp. 57 ss.

⁹ A seguito della legge n. 244 del 2007 (art. 1, comma 376) è stato fissato il tesso massimo di 60 unità tra Ministri, Vice-Ministri e Sottosegretari. Attualmente i Ministri sono 14 a seguito della scorporazione da ultimo del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (decreto-legge n. 1 del 2020 convertito nella legge n. 12 del 2020).

millennio. Tant'è che l'attuale numero dei parlamentari rimanendo inalterato ha assistito alla restrizione prima e al ri-ampliamento dopo del proprio bagaglio di competenze legislative.

Sul lato dello Stato, dunque, non sembra sussistere alcuna coerenza negli interventi normativi tra "numero" dei componenti degli organi e quantità e qualità delle "etichette" di competenza legislativa degli stessi.

3. Il lato delle Regioni

Sembrerebbe invece, come dicevamo, che a livello regionale possano essere rintracciati alcuni segnali di connessione degli interventi normativi tra numero dei componenti degli organi titolari della funzione legislativa e quantità di competenze assegnate.

Come abbiamo detto, con le riforme costituzionale del periodo 1999-2001 si realizzò di fatto un nesso tra il numero dei consiglieri regionali da un lato e il rafforzamento dell'autonomia legislativa dall'altro, vista la decisione di lasciare alle Regioni la disciplina della forma di governo nell'ambito di alcuni vincoli costituzionali e del sistema d'elezione nel rispetto dei principi fondamentali statali.

In origine la legge statale prevedeva un numero fisso di consiglieri regionali in proporzione agli abitanti¹⁰, successivamente l'approccio maggioritario del sistema elettorale con il premio di maggioranza, introdotta con la legge n. 43 del 1995¹¹,

L'art. 2 della legge n. 108 del 1968 prevedeva che "Il consiglio regionale è composto: di 80 membri nelle regioni con popolazione superiore a 6 milioni di abitanti; di 60 membri nelle regioni con popolazione superiore a 4 milioni di abitanti; di 50 membri in quelle con popolazione superiore a 3 milioni di abitanti; di 40 membri in quelle con popolazione superiore a 1 milione di abitanti; e di 30 membri nelle altre regioni. La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni è effettuata dividendo il numero degli abitanti della regione per il numero dei seggi del relativo consiglio regionale stabilito dal precedente comma e assegnando i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti. // La determinazione dei seggi del consiglio regionale e l'assegnazione di essi alle singole circoscrizioni sono effettuate con decreto del Commissario del Governo da emanarsi contemporaneamente al decreto di convocazione dei comizi. // La popolazione è determinata in base ai risultati dell'ultimo censimento generale della stessa, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto centrale di statistica".

¹¹ L'art. 3, comma 2, della legge n. 43 del 1995 (che ha modificato la legge n. 108 del 1968) ha introdotto alcune previsioni per cui nel caso di un Presidente eletto con una percentuale relativamente ridotta di consensi e senza che il totale dei seggi conseguiti dalla lista regionale e dai gruppi di liste provinciali collegati fosse pari o superiore ad una certa soglia (il 55 o il 60 per cento), i seggi assegnati al Consiglio sarebbero stati aumentati in misura pari all'ulteriore quota necessaria alla coalizione per raggiungere un'adeguata maggioranza".

Contributi al seminario

280 A. Sterpa

rese variabile il numero dei consiglieri¹². Furono gli Statuti regionali, ormai dal 1999 ritenuti competenti in materia sulla base del rinnovato testo degli artt. 121, 122 e 123 della Costituzione, a fissare la quantità di consiglieri Regione per Regione (sent. n. 188 del 2011)¹³.

Ma si è trattato di una mera coincidenza. In primo luogo perché le norme sulla forma di governo regionale (1999) avevano anticipato quelle relative alla maggiore autonomia regionale (2001). Soprattutto però a dirci della mera coincidenza concorre la Corte costituzionale che, con una interessante pronuncia, non ha riconosciuto la illegittimità di un intervento legislativo statale (lo Stato adottò

¹² L'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999 prevede che "*fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali* [...] l'elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali e si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali".

¹³ "Il rapporto tra statuto e legge della Regione, quindi, è disegnato dalla Costituzione in termini sia di gerarchia, dato il «carattere fondamentale della fonte statutaria, comprovato dal procedimento aggravato previsto dall'art. 123, commi secondo e terzo, della Costituzione» (sentenza n. 4 del 2010), sia di competenza, in quanto l'art. 123 Cost. prevede «l'esistenza nell'ordinamento regionale ordinario di vere e proprie riserve normative a favore della fonte statutaria rispetto alle competenze del legislatore regionale» (sentenze n. 188 del 2007, nn. 272 e 2 del 2004 e n. 196 del 2003). Nell'ambito di tali riserve normative, rientra la determinazione del numero dei membri del Consiglio, in quanto la composizione dell'organo legislativo regionale rappresenta una fondamentale «scelta politica sottesa alla determinazione della "forma di governo" della Regione» (sentenza n. 3 del 2006)". L'art. 123 Cost. riserva dunque allo Statuto la disciplina della forma di governo e dei principi sull'organizzazione e il funzionamento della Regione, come anche la Corte costituzionale ha affermato (sentt. nn. 188/2007, 3/2006 e 2/2004).

prima il decreto-legge n. 131 del 2011¹⁴ e poi il decreto-legge n. 174 del 2012¹⁵) che ha fissato il numero massimo dei consiglieri al fine di garantire un adeguata proporzione tra numero degli elettori e di eletti (sent. n. 198 del 2012 e n. 35 del 2014)¹⁶.

¹⁴ L'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011 (convertito nella legge n. 148 del 2011) prevede che "per il conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, le Regioni adeguano, nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa, i rispettivi ordinamenti ai seguenti ulteriori parametri: a) previsione che il numero massimo dei consiglieri regionali, ad esclusione del Presidente della Giunta regionale, sia uguale o inferiore a 20 per le Regioni con popolazione fino ad un milione di abitanti; a 30 per le Regioni con popolazione fino a due milioni di abitanti; a 40 per le Regioni con popolazione fino a quattro milioni di abitanti; a 50 per le Regioni con popolazione fino a sei milioni di abitanti; a 70 per le Regioni con popolazione fino ad otto milioni di abitanti; a 80 per le Regioni con popolazione superiore ad otto milioni di abitanti. La riduzione del numero dei consiglieri regionali rispetto a quello attualmente previsto è adottata da ciascuna Regione entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e deve essere efficace dalla prima legislatura regionale successiva a quella della data di entrata in vigore del presente decreto. Le Regioni che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, abbiano un numero di consiglieri regionali inferiore a quello previsto nella presente lettera, non possono aumentarne il numero; b) previsione che il numero massimo degli assessori regionali sia pari o inferiore ad un quinto del numero dei componenti del Consiglio regionale, con arrotondamento all'unità superiore. La riduzione deve essere operata entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e deve essere efficace, in ciascuna regione, dalla prima legislatura regionale successiva a quella in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto".

¹⁵ L'art. 2 del decreto-legge (convertito nella legge n. 213 del 2012) prevedeva che "ai fini del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, a decorrere dal 2013 una quota pari all'80 per cento dei trasferimenti erariali a favore delle Regioni, diversi da quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, delle politiche sociali e per le non autosufficienze e al trasporto pubblico locale, è erogata a condizione che la Regione" tra l'altro abbia dato attuazione alle norme del 2011 sulla riduzione del numero dei consiglieri.

dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge regionale che incrementava le dotazioni dei gruppi consigliari facendo espresso riferimento alla "popolazione rappresentata": "pur non potendo fare a meno di rilevare che, in linea di fatto, esistono leggi di altre regioni che conferiscono ai gruppi consiliari contributi equivalenti o, addirittura, superiori per taluni aspetti, appare arbitrario pretendere di valutare la ragionevolezza della proporzione tra mezzi finanziari assicurati ed esigenze obiettive dei gruppi consiliari mediante raffronti con altre regioni. L'arbitrarietà della comparazione deriva sia dal fatto che i consigli delle varie regioni operano all'interno di forme di governo regionale differenti e possono, pertanto, svolgere funzioni non necessariamente equivalenti, sia dal fatto che l'entità dei compiti affidati ai consiglieri e, di conseguenza, ai gruppi consiliari dipende da variabili diverse,

282 A. Sterpa

In quell'occasione, la Corte costituzionale, con riguardo all'equilibrio tra rappresentanti e rappresentati, non ha svolto alcun ragionamento sul "carico di lavoro" del legislatore regionale; il Giudice delle leggi infatti ha puntualizzato che la legge statale "fissando un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri, e quindi tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori), mira a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati. In assenza di criteri posti dal legislatore statale, che regolino la composizione degli organi regionali, può verificarsi – come avviene attualmente in alcune Regioni, sia nell'ambito dei Consigli che delle Giunte regionali – una marcata diseguaglianza nel rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori): i seggi (nel Consiglio e nella Giunta) sono ragguagliati in misura differente alla popolazione e, quindi, il valore del voto degli elettori (e quello di scelta degli assessori) risulta diversamente ponderato da Regione a Regione".

Si tratta di un profilo che non sembra rilevare a livello nazionale nella misura in cui a livello regionale vi sarebbe la necessità di garantire la "non marcata diseguaglianza nel rapporto elettori-eletti" e non, quindi, anche un rapporto tra numero di letti e di elettori ragionevole di per sé. Un tema di comparazione tra Regioni, dunque, non un tema di adeguatezza *intrinseca* del *quantum* inerente detto specifico rapporto numerico.

4. Il rapporto numerico elettori-eletti e le competenze legislative

Se il ragionamento relativo al rapporto tra eletti ed elettori a livello regionale può essere osservato (e giudicato) sotto la lente del principio di eguaglianza (il "costo di un seggio" eccessivamente differenziato tra una Regione ed un'altra), dal punto di vista statale occorre ragionare se quel rapporto possa essere caratterizzato da un coefficiente ragionevole non per comparazione, ma per coerenza rispetto alla funzione e alla *ratio*, insomma per adeguatezza.

Come noto per decenni la Corte costituzionale ha insistito sull'irrilevanza costituzionale dell'eguaglianza del voto in uscita ossia ha sempre concentrato il proprio sindacato sull'impatto delle leggi sull'eguaglianza del voto in entrata (sulla titolarità del diritto e sull'eguaglianza di peso formale)¹⁷. Si tratta di un orientamento in parte intaccato dalla nota decisione n. 1 del 2014 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legislazione elettorale (la legge n. 270 del 2005 c.d. "*Porcellum*") e dalla sentenza n. 35 del 2017 (riguardante la legge n. 52 del

quali, ad esempio, la quantità della popolazione rappresentata, la dimensione della regione, il numero dei consiglieri" (sent. n. 1130 del 1988).

¹⁷ Sentt. nn. 43/ 1961, 6/1963, 60/1963, 96/1968, 39/1973, 429/1995, 107/1996 e 160/1996.

2015 c.d. "Italicum"), laddove il Giudice delle leggi ha dato invece rilevanza al "peso" (all'uguaglianza) del voto in uscita.

Non è questa la sede per ragionare del dibattito sulle decisioni in questione, ma non vi è dubbio che il rapporto numerico "eletti-elettori" potrebbe essere diversamente analizzato a seconda della capacità di garantire il pluralismo oltre che la libertà di mandato e l'equilibrio costituzionale tra i poteri dello Stato (si pensi ad un Parlamento con soli dieci componenti!). Qual è il parametro per misurare questa garanzia del pluralismo? Certamente esiste la possibilità di misurare l'adeguatezza del numero dei rappresentanti in termini teoretici (maggiore o minore rappresentatività dell'organo), ma potrebbe essere d'aiuto anche il novero delle competenze dell'organo interessato.

Il maggior numero di componenti, infatti, garantisce una maggiore rappresentanza di interessi, posizioni e valori nell'ambito dell'organo. Non a caso, gli enti locali – salvo le norme più recenti di contenimento del numero dei consiglieri comunali e di superamento dell'elezione diretta degli organi provinciali¹⁸ – hanno storicamente avuto discipline generose nel corso della storia repubblicana, che hanno garantito "voce" ad un numero altamente differenziato di realtà territorialmente presenti.

Ci si chiede: nella definizione del rapporto numerico tra eletti ed elettori è indifferente che l'organo adotti leggi in poche materie di ordine sistemico (politica estera, sicurezza, concorrenza, ambiente...) piuttosto che molte leggi settoriali in ambiti di complessa e articolata applicazione (governo del territorio, sanità,

li anaani dalla Ciss

¹⁸ Gli organi delle Città metropolitane, in attesa della legge elettorale statale, risultano non eletti direttamente anche in quelle realtà che hanno optato statutariamente per l'elezione a suffragio universale e diretto. In ogni modo in questi anni si è assistito ad un balletto di riduzioni e di ripristino del numero degli eletti e nominati. Con la legge finanziaria 2010 (n. 191 del 2009) si è provveduto ad una netta riduzione del numero dei consiglieri comunali e provinciali (meno 20%, comma 184 dell'art. 2) e dei componenti le Giunte (al massimo un quarto del numero dei consiglieri (comma 185). Nel 2011-2012 si è assistito alla scelta normativa di cancellare le giunte nei piccoli comuni; con il decreto-legge n. 138 del 2011 (convertito nella legge n. 148 del 2011, artt. 15 e 16) il Sindaco è definito quale unico organo del Comune (quindi in luogo sia del Consiglio che della Giunta) per tutti i Comuni con meno di 1.000 abitanti; scelta, questa, poi rivista dallo Stato che, con la legge Delrio n. 56 del 2014 ha reintrodotto la rappresentanza dei Comuni in uno schema più ampio ed ha reintrodotto le Giunte anche per i Comuni più piccoli (art. 1, comma 135); il comma 135 ha previsto "a) per i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti, il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da dieci consiglieri e il numero massimo degli assessori è stabilito in due; b) per i comuni con popolazione superiore a 3.000 e fino a 10.000 abitanti, il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da dodici consiglieri e il numero massimo di assessori è stabilito in quattro".

284 A. Sterpa

commercio...)? In che modo in ciascun ambito deve essere declinato e garantito il pluralismo e cosa cambia se si adottano leggi di impatto più generale o se invece si fornisce la regolazione puntuale degli aspetti più precipui e territorialmente differenziati? Se le istanze di differenziazione sociale non trovano nel Parlamento (ossia nella pluralità degli eletti) un canale di inveramento, potrebbero queste stesse istanze transitare per altri canali istituzionali come, ad esempio, per altri poteri dello Stato che intervengono nel processo di normazione magari in sede di applicazione del diritto?

Se, dunque, può esistere un nesso tra numero dei componenti e tipologia di competenze legislative dell'organo, detto nesso dovrebbe essere declinato con criteri che ne assicurino la adeguatezza rispetto alla capacità del pluralismo sociale di realizzare un adeguato condizionamento delle scelte normative concrete. Insomma, la capacità del pluralismo di stare "nella" scelta politica quindi in quella normativa. Viene da chiedersi se questa analisi sia stata svolta all'atto dell'adozione della legge costituzionale che sarà sottoposta a referendum *ex* art. 138 Cost.

5. ...e se invece servissero più parlamentari?

Per concludere sembra opportuno formulare una serie di domande aperte utili a sintetizzare la nostra riflessione: considerato che con la giurisprudenza costituzionale post 2001 lo Stato si è visto riconoscere molte più competenze legislative di quelle che formalmente la carta sembrava lasciargli dopo la riforma del Titolo V e visto l'attuale momento in cui l'Unione europea ha accresciuto la propria capacità di adottare atti vincolanti, pretendendo dagli Stati una crescente produzione di norme di attuazione e un maggiore controllo sul proprio bagaglio normativo e su quello delle Regioni (si pensi alle infrazioni piuttosto che al controllo della spesa pubblica), ridurre (e di quanto?) il numero dei Parlamentari è ragionevole rispetto al novero delle competenze che i componenti delle due Camere devono svolgere in rappresentanza della Nazione e per garantire la declinazione legislativa del pluralismo? Rileva che detta riduzione potrebbe avvenire dopo quella già sperimentata sull'altro livello di governo della Repubblica titolare della funzione legislativa con la diminuzione (costituzionalmente non illegittima) del numero dei consiglieri regionali? Che un Parlamento meno in grado di assorbire e rappresentare le spinte del pluralismo non si veda costretto ad assistere ad un crescente processo di definizione delle regole concrete, del "diritto valido", da parte degli altri due tradizionali poteri dello Stato? Non potrebbe essere l'eccessiva riduzione del numero dei parlamentari un viatico per incrementare gli atti primari e secondari di formalizzazione del diritto da parte dell'esecutivo e per accrescere, innanzi a disposizioni ancor più generali e generiche, la rilevanza del momento interpretativo e dunque giurisdizionale del diritto? Potrebbe essere un numero eccessivamente ridotto di parlamentari il

presupposto per dover accettare il diritto giurisdizionale come un diritto scaturito dalla società come "già pronto" senza la faticosa mediazione che avverrebbe nel pluralismo se fosse politicamente rappresentato?

Insomma...e se invece oggi servissero più parlamentari (e molto preparati)?



Una riforma costituzionale puntuale che ha effetti ulteriori alla mera riduzione del numero dei Parlamentari?*

ELISABETTA CATELANI**

Sommario

1. Premessa. – 2. I precedenti e la discussione dottrinaria sui modelli di riforma costituzionale. – 3. Il ritorno ai fondamentali: il dibattito costituente sul contenuto dell'attuale art. 138 Cost. - 4. Il procedimento di riforma costituzionale fra riforme totali e parziali. – 5. Il falso mito della riforma puntuale. – 6. Ancora sul falso mito della riforma puntuale e le proposte di riforma costituzionale connesse.

Data della pubblicazione sul sito: 14 settembre 2020

Suggerimento di citazione

E. CATELANI, Una riforma costituzionale puntuale che ha effetti ulteriori alla mera riduzione del numero dei Parlamentari?, 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.

^{**} Professoressa Ordinaria di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università di Pisa. Indirizzo mail: elisabetta.catelani@unipi.it.

1. Premessa

Obiettivo del convegno e degli scritti che seguono è quello di guardare dentro ai numeri della riduzione dei parlamentari, avendo come principale obiettivo quello di "offrire un contributo al lavoro della Giunta, consapevoli che gli studiosi del diritto parlamentare non possono usurpare l'intelligenza politica espressa dalla rappresentanza nel momento in cui regola se stessa e che il loro ruolo è offrire uno sguardo dall'esterno, utile nella misura in cui può aiutare a comprendere il senso sistematico di un intervento che appare particolarmente complesso se considerato nel quadro complessivo della forma di Governo perché mirato a una rinnovata centralità delle istituzioni parlamentari".

Ma ancor prima di capire gli effetti di una riforma costituzionale, occorre partire dal metodo con cui s'intende realizzare una riforma, perché il rischio è quello di seguire più un obiettivo teorico e non effetti concreti che s'intende raggiungere.

D'altra parte il tema delle riforme costituzionali è sempre stato affrontato in Italia con una certa contrarietà e preoccupazione, perché percepito come un pericolo di aggressione all'assetto istituzionale¹ ed ogni riforma che avesse un carattere organico, a partire dalla Commissione Bozzi del 1983 fino alla riforma Boschi/Renzi con l'esito negativo del *referendum* del 4 dicembre 2016, è sempre stata demonizzata o comunque respinta dallo stesso corpo elettorale quando è stato chiamato a decidere (2006 e 2016).

In questa legislatura (XVIII) si è pertanto ritenuto utile ed opportuno seguire l'altro metodo, tanto auspicato in passato, dei piccoli passi, ossia delle riforme puntuali, che, meglio di quelle organiche, consentono di non stravolgere la Costituzione ed agli elettori di comprendere il contenuto della modifica. Questa è, d'altra parte, la linea seguita dalla legge costituzionale oggetto della nostra discussione, che introduce «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari». Riforma che potrebbe essere qualificata puntuale, in quanto si limita ad introdurre una mera riduzione numerica dei Deputati e dei Senatori, nonché la previsione del numero massimo di cinque Senatori a vita, costituzionalizzando, in questo modo, una prassi presidenziale consolidata. Una riforma che, come si è detto, non cambia l'assetto istituzionale,

¹ Si potrebbe fare riferimento alle note affermazioni, poco giuridiche, in ordine alla "Costituzione più bella del mondo" o alla "Costituzione sempre giovane" titolo di un convegno del 2016, ma in realtà tale convincimento si ritrova in numerosi scritti giuridici di Maestri del diritto costituzionale. Cfr. fra gli altri A. PACE, Le ragioni del NO, ebook Federalismi.it; G. ZAGREBELSKY con F. PALLANTE, Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali, Editori Laterza, Roma-Bari, 2016.

ma riduce solo gli "sprechi" della politica e che rende più efficiente il Parlamento o, meglio, garantisce la 'funzionalità', il 'prestigio' e la 'efficienza' dell'organo.

Senza voler entrare ancora sul contenuto della riforma, pare invece utile fermarsi ad analizzare se davvero la riforma puntuale rappresenti "la strada" o comunque lo strumento preferibile per giungere ad un primo obiettivo, per poi giungere a risultati più ampi ed armonici con successivi interventi. Ciò può essere fatto ripercorrendo, almeno velocemente, quale sia stato il dibattito dottrinario in ordine alle caratteristiche del processo di riforma costituzionale, l'interpretazione che può essere data all'art. 138 Cost. ed alle varie tipologie di revisione che sono realizzabili, cercando di capire, in particolare, se le riforme organiche siano escluse dal dettato costituzionale e quindi sia possibile proporre solo riforme puntuali, ovvero se siano pienamente legittime, sia riforme "parziali" che "totali", sempre nel rispetto dei limiti derivanti dai limiti espressi o impliciti alla revisione costituzionale.

Si dovrà, quindi, capire se l'affermato ed osannato carattere puntuale di questa riforma sia reale, perché, anzi, la palesata intenzione di procedere ad interventi costituzionali successivi, solo in parte annunciati ed esplicitati in proposte di riforma costituzionale, incrementa l'incertezza e l'impossibilità per il cittadino di comprendere esattamente quali potranno essere le conseguenze ulteriori, le riforme più ampie, che quindi rientrino in un disegno unitario di riforma organica del Parlamento, conosciuto solo dai promotori, ma sconosciuto ai cittadini elettori. In altre parole, è opportuno chiedersi se si tratti dell'attivazione di un metodo diverso di riforma, con interventi puntuali, ma anche successivi, necessari o comunque fortemente collegati alla prima modifica, in una sorta di modello positivo "a trenino". Il rischio che invece pare di poter desumere da questo processo ed in particolare dagli obiettivi che sono stati palesati, sia nel contratto di governo fra Movimento Cinque Stelle e Lega² e poi nel programma di governo del

² Il punto 20 del Contratto di governo prevedeva oltre alla riduzione dei Deputati a 400 e dei Senatori a 200 (riforma esattamente attuata con la legge costituzionale di cui si discute), l'introduzione di "forme di vincolo di mandato per i parlamentari, per contrastare il sempre crescente fenomeno del trasformismo"; si riteneva poi "fondamentale potenziare un imprescindibile istituto di democrazia diretta", sia con riguardo al *referendum* abrogativo operando sul *quorum* strutturale, sia introducendo un *referendum* propositivo ed, ancora modificando gli effetti dell'iniziativa legislativa popolare con l'obbligo del Parlamento di pronunciarsi. L'elenco delle riforme istituzionali che s'intendeva realizzare era in realtà molto più ampio, sia di natura costituzionale come l'abolizione del CNEL, sia di natura legislativa come l'attuazione dell'art. 116 co. 3 Cost. L'attenzione, come si specificherà meglio nel prosieguo della trattazione, deve essere data ai primi tre obiettivi della riforma costituzionale, che se realizzati, possono costituire un quadro unitario per la riduzione della democrazia rappresentativa: riduzione parlamentari, abolizione del divieto

governo Conte 2³, è rappresentato dal fatto che tale riforma costituisca solo il primo obiettivo per un più ampio, successivo e conseguente processo di riforma. Il modello che s'intende seguire non sarebbe quindi un modello "a trenino", ma una sorta di modello a "processionaria". Non a caso ho utilizzato il paragone con le processionarie, animalini divertenti a vedersi, ma che nascondono al loro interno non pochi tranelli, effetti allergici, che all'apparenza forse non si possono vedere, ma che è opportuno conoscere meglio.

2. I precedenti e la discussione dottrinaria sui modelli di riforma costituzionale

Il tema della riforma costituzionale è stato al centro del dibattito politico ed istituzionale dagli inizi degli anni '80, con un lavoro significativo ed in determinati periodi frenetico, determinando la nomina di Comitati, Commissioni *ad hoc*, l'approvazione di leggi costituzionali che introducevano procedimenti di riforma parzialmente diversi dall'art. 138 Cost. con nomina di Commissioni bicamerali, che hanno portato a redigere tanti progetti di riforma, talvolta simili, talvolta con indirizzi molto innovativi e che comunque riguardavano per lo più un numero significativo di articoli della seconda parte della Costituzione⁴.

del mandato imperativo, referendum propositivo. Un trittico sicuramente pericoloso per la democrazia.

³ Si legge nel *Programma di Governo*, sottoscritto da *Movimento 5 Stelle, Partito Democratico* e *Liberi e Uguali* del 4 settembre 2019 "È necessario inserire, nel primo calendario utile della Camera dei deputati, la riduzione del numero dei parlamentari, avviando contestualmente un percorso per incrementare le opportune garanzie costituzionali e di rappresentanza democratica, assicurando il pluralismo politico e territoriale. In particolare, occorre avviare un percorso di riforma, quanto più possibile condiviso in sede parlamentare, del sistema elettorale. Contestualmente, si rende necessario procedere alla riforma dei requisiti di elettorato attivo e passivo per l'elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nonché avviare una revisione costituzionale volta a introdurre istituti che assicurino più equilibrio al sistema e che contribuiscano a riavvicinare i cittadini alle Istituzioni" (p.4).

⁴ Il tema è stato in questi ultimi tempi affrontato da gran parte della dottrina costituzionalista ed è impossibile richiamare anche solo in parte quello che è stato scritto sul tema. È opportuno solo richiamare i vari progetti di riforma che nel corso degli ultimi quarant'anni (poco meno) sono stati discussi: IX legislatura – "Commissione Bozzi" creata a seguito di una mozione della Camera e del Senato che opera dal 12 luglio 1983 al 25 gennaio 1985; X legislatura A.C. 4887-A fu approvato in prima lettura al Senato e poi dalla Commissione affari costituzionali della Camera un progetto di revisione costituzionale; XI legislatura – "Commissione De Mita-Iotti" istituita inizialmente con due atti monocamerali il 23 luglio 1992, poi con la legge cost. n. 1 del 1993 viene attribuita alla Commissione il compito di elaborare un progetto organico di riforme; XII legislatura – "Comitato Speroni" istituito con DPCM del 14 luglio 1994; XIII legislatura – "Commissione bicamerale

Quello che si può trarre dall'intenso lavoro svolto negli ultimi trentacinque anni, indipendentemente dai contenuti di tali progetti di riforma, è che le istituzioni e gli stessi politici hanno creduto nell'opportunità e nella necessità di una riforma organica e non di una riforma puntuale, in quanto la nostra Costituzione del 1948, così come molte di quelle del dopo guerra, erano strutturate in modo unitario con pesi e contrappesi, cosicché la modifica di una norma avrebbe portato con sé inevitabilmente tutto un insieme di norme connesse.

Certamente dal 1948 in poi vi erano state varie riforme puntuali, più o meno significative: si pensi all'introduzione delle norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale⁵, alla riduzione della durata in carica dei giudici della Corte costituzionale con la modifica dell'art. 135⁶, all'introduzione della scadenza del termine per l'istituzione di nuove Regioni secondo il procedimento semplificato dell'XI disp. trans. Cost.⁷ e varie altre leggi sostanzialmente a carattere puntuale.

Accanto a tali interventi riformatori, che comunque presupponevano, prima dell'approvazione della legge n. 352 del 1970 di disciplina del *referendum*, un contenuto condiviso anche con le forze di minoranza, dagli anni '80 in poi s'iniziò ad ipotizzare riforme più generali della Costituzione che consentissero di rivedere in modo più organico il funzionamento dello Stato, ipotizzando così di rivedere sia le norme di disciplina del Parlamento, del Governo, delle competenze regionali ecc. Un'idea questa che derivava proprio da quella natura unitaria del modello di forma di Stato e di governo delineata in Costituzione, tale da escludere, in genere, modifiche che non tenessero conto del contesto generale. Cosicché, a partire dall'istituzione della Commissione Bozzi⁸, le modifiche puntuali non sono apparse

D'Alema" istituita con legge cost. n. 1 /1997; XIV legislatura viene approvata dalle due Camere a maggioranza assoluta, ma non a maggioranza dei 2/3 le "Modifiche della parte II della Costituzione" (A.C. 2544-D), poi non approvato dal *referendum* del 25-26 giugno 2006; XV legislatura – c.d. "bozza Violante" modifiche adottate dalla I Commissione Affari costituzionali della Camera; XVI legislatura – A.C. 5386; XVII legislatura è stata tutta indirizzata alla riforma della seconda parte della Costituzione a partire dalla Commissione Letta e poi con la legge Boschi-Renzi terminata con il *referendum* del 4 dicembre 2016. Con questo *referendum* pare che le riforme organiche abbiano trovato la propria pietra tombale.

⁵ Legge 11 marzo 1953 n. 1

⁶ Legge cost. 22 novembre 1967, n. 2

⁷ Legge cost. 18 marzo 1958, n. 1, legge costituzionale che ha fissato il termine di validità di tale norma transitoria al 31 dicembre 1963, tanto che con la legge cost. 27 dicembre 1963, n. 3 si istituì la regione Molise e si modificò conseguentemente anche gli artt. 131 e 57 della Costituzione.

⁸ In realtà, già prima dell'istituzione della Commissione Bozzi, nel 1982 durante i governi Spadolini furono nominati due comitati di studio creati presso le commissioni affari costituzionali di Camera e Senato (Comitato Riz e Comitato Bonifacio). Tali comitati

come uno strumento idoneo ad affrontare in maniera organica le nuove necessità, che imponevano, invece, di rivedere in un'ottica più ampia le riforme istituzionali.

Questo non significa che, da allora, non si sia utilizzata la strada delle riforme puntuali, che, anzi, ha rappresentato il metodo impiegato in maniera prevalente: si pensi alla modifica dell'art. 88 sul semestre bianco, di natura meramente organizzativa⁹, o, ancora, alla nuova formulazione degli art. 96, 134 e 135 con riferimento ai procedimenti ed al giudizio penale nelle ipotesi di reati ministeriali ¹⁰, alla legge cost. 6 marzo 1992, n. 1 in materia di concessione di amnistia e indulto o alla legge cost. 29 ottobre 1993, n. 3 sull'autorizzazione a procedere nei confronti dei parlamentari con la modifica dell'art. 68 Cost., ed ancora in tempi più recenti con l'integrazione dell'art. 51 Cost. con legge cost. n. 1 del 2003. Ma nello stesso tempo si è ritenuto che quella strada non fosse idonea per perseguire finalità diverse e più organiche.

Da qui il lungo ed ampio dibattito sulla possibilità di seguire strade parallele, non codificate, ma codificabili con legge costituzionale (n. 1 del 1993 e 1 del 1997, oltre al disegno di legge costituzionale Letta¹¹ poi non approvato definitivamente), con l'istituzione di Commissioni *ad hoc* che avessero il compito di elaborare un testo che dovesse essere inviato al Parlamento per l'approvazione con una parziale modifica del procedimento dell'art. 138 Cost., non tale da ridurre le garanzie in questo previste, ma in genere rafforzativo degli stessi presupposti.

Procedimenti questi, tuttavia, fortemente criticati ed anzi oggetto di molti attacchi da parte della dottrina¹². La contrarietà era giustificata dal convincimento

avevano il compito di valutare le molteplici proposte di riforma che erano state presentate durante quella legislatura.

⁹ Legge cost. 4 novembre 1991, n. 1

¹⁰ Legge cost. 16 gennaio 1989, n. 1

¹¹ A.S. 813/A.C. 1359 XVII legislatura.

¹² Cfr. fra i tanti, E. BETTINELLI, Referendum e riforma "organica" della Costituzione, in E. RIPEPE e R. ROMBOLI (a cura di), Cambiare o modificare la Costituzione?, Giappichelli, Torino, 1995, 273; ID., Avventure costituzionali e riforme costituzionali, in Dem. e dir., 1995, 265 ss..; R. ROMBOLI, Le regole della revisione costituzionale, in E. RIPEPE e R. ROMBOLI (a cura di), Cambiare o modificare la Costituzione?, cit., 91 s.; R. TARCHI, Leggi costituzionali e di revisione costituzionale, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (a cura di), Commentario della Costituzione, Zanichelli - Foro italiano, Bologna – Roma, 1995, 281; M. DOGLIANI, Potere costituente e potere costituito, in Alternative, 1996, n. 4, 65 s.; A.A. CERVATI, La revisione costituzionale, in L. LANFRANCHI (a cura di), Garanzie costituzionali e diritti fondamentali, in Ist. Enc. it., Roma, 1997, 133; M. VOLPI, voce Referendum (dir. cost.), in Dig. Disc. Pubbl., vol. XII, Utet, Torino, 1997, 516 e più recentemente e riassuntivamente V. BALDINI, La Costituzione italiana tra revisione e riforma "organica". Appunti per una discussione in tema, in V. BALDINI (a cura di), La Costituzione e la sua revisione, Pisa University Press, Pisa 2014, 87

dell'illegittimità di una qualunque forma di deroga all'art. 138 Cost., che, anche se puntuale e temporanea, era diretta a porre in essere una norma (madre) sulla produzione di leggi di revisione costituzionale (figlie) che inciderebbero in modo permanente su parti della Costituzione, quindi si altererebbero le norme sulla produzione delle norme costituzionali¹³. Secondo questa impostazione qualunque procedimento fuori da quello previsto in Costituzione rappresenterebbe "un elemento di vera e propria rottura costituzionale"¹⁴, perché l'art. 138 Cost. è una delle norme che non può essere oggetto di revisione costituzionale, non è una norma-principio né tanto meno un principio, ma una "regola". "E quindi, proprio perché "regola" e non "principio", la normativa sulla revisione costituzionale non può essere applicata in modo parziale o graduale, né può essere bilanciata con altri asseriti valori (quali ad esempio la rapidità della decisione), né tanto meno essere derogata"¹⁵.

In altre parole, con tale impostazione si mette in dubbio che il procedimento di revisione costituzionale risponda a principi e valori generali, che giustificano anche il procedimento e che possono spiegare la scelta fatta dai costituenti verso questo procedimento e non verso altro, possibile, discusso, ma poi non seguito e voluto in Costituzione. Si ritiene, in altre parole, che il procedimento scelto e "regolato" dall'art. 138 Cost. sia frutto di una scelta univoca e non negoziabile, cosicché una volta indicata sia definitivamente determinata. Da qui la conseguenza che l'attivazione di modifiche materiali alla Costituzione, con una procedura non prevista e consentita, costituirebbe un aggiramento fraudolento di essa.

Alcuni in modo più moderato¹⁶ hanno affermato che "una modifica al procedimento di revisione vigente potrebbe essere ammissibile solo se introdotta in via permanente e per aggravare e rendere più ponderate le scelte di innovazione (senza giungere comunque ad impedire la modificabilità delle norme costituzionali)". Interpretazione della norma più moderata, ma che non spiega in realtà le ragioni che inducono a non giustificare le modifiche *una tantum* ed invece

¹³ Così si è espresso Alessandro Pace in molti suoi scritti a partire da A. PACE, *Problemi della revisione costituzionale in Italia*, in *Studi parl. pol. cost.*, fasc. n. 107, 1995, 14 s., ID., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Cedam, Padova, 2002, ID., La "disapplicazione" dell'art. 138 da parte del d.d.l. cost. n. 813 AS e le resistibili giustificazioni dei suoi sostenitori, in Rivista AIC, 1/2013, ID., Sulle revisioni costituzionali, in *Rivista AIC*, 2/2014.

¹⁴ In questo senso S. PANIZZA, *La previsione costituzionale nell'esperienza della XVIII legislatura, con particolare riferimento ai profili procedimentali e alla tecnica normativa,* in V. BALDINI (a cura di), *La Costituzione, cit.*, 12.

¹⁵ A. PACE, Sulle revisioni costituzionali, cit., 5 ss.

¹⁶ Cfr. S. GRASSI, La Commissione governativa per le riforme istituzionali e il procedimento di revisione, in A. CARDONE (a cura di), Le proposte di riforma della costituzione, ESI, Napoli, 2014, 36 ss.

a legittimare la modifica dell'art. 138 Cost. in modo permanente. Due sono le soluzioni possibili da un punto di vista logico: o l'art. 138 C. è totalmente irrivedibile e quindi ogni procedimento che modifichi anche in parte il suo contenuto sia incostituzionale, anche se si limiti a contenere norme che non riducono, ma anzi rafforzano i vincoli previsti dalla norma; ovvero il vincolo è limitato ai principi in esso contenuto e quindi la norma costituzionale che stabilisce il procedimento può essere considerata rivedibile, nel rispetto dei principi e dei valori in essa contenuti. *Tertium non datur*.

Seguendo tali criteri interpretativi dell'art. 138 Cost. ogni riforma generale ed organica non sarebbe ammissibile, perché "se non previamente disciplinata, potrebbe infatti risolversi nell'esercizio di potere costituente, come tale inammissibile nella vigenza di una costituzione".

Di conseguenza, le riforme puntuali sarebbero gli unici strumenti per riformare la Costituzione.

Per capire se questa sia l'unica interpretazione da dare all'art. 138 Cost., occorre tornare alle origini ed al dibattito svoltosi nella Commissione Forti prima ed in Assemblea Costituente sulla *ratio* e sul contenuto del procedimento di revisione costituzionale. Occorre cioè capire se, davvero, ogni riforma generale ed "organica" ¹⁷ sia illegittima, o, invece, sia solo preferibile e consigliabile da un punto di vista di politica istituzionale al fine di agevolare l'accordo fra i partiti e nello stesso tempo di consentire agli elettori di conoscere gli effettivi indirizzi in fase di riforma costituzionale.

3. Il ritorno ai fondamentali: il dibattito costituente sul contenuto dell'attuale art. 138 Cost.

Il lavoro della prima sottocommissione della Commissione Forti nominata dal Ministero della Costituente fissò le basi della discussione successiva con uno studio intenso delle varie soluzioni che si sarebbero potute realizzare, tenendo conto dell'esperienza nord-americana, di quella belga, francese e svizzera. Queste esperienze inducevano a ipotizzare una Costituzione necessariamente rigida, anche in contrapposizione alla natura dello Statuto Albertino, ma le cui norme potessero essere considerate mutabili con un procedimento meno "agevole" e meno rapido

Contributi al seminario

¹⁷ Utilizzo la parola "organica" fra virgolette perché non risulta in realtà chiaro quando veramente una riforma abbia carattere organico e non condizioni la volontà del corpo elettorale, forzandola. Teoricamente non ha carattere organico neppure l'attuale riforma perché un elettore potrebbe essere favorevole alla riduzione dei Deputati, visto l'alto numero dei componenti della Camera, ma non altrettanto con riguardo ai Senatori, perché una riduzione di essi può condizionare in misura maggiore il funzionamento dell'organo.

rispetto a quello richiesto per qualsiasi legge¹⁸. Si precisò tuttavia che si dovessero evitare i metodi di revisione troppo macchinosi come quelli troppo semplici e, una volta analizzati i vari modelli possibili, la precommissione (come denominata da Meuccio Ruini), si orientò verso "il sistema della duplice legislatura" senza tuttavia fare precise proposte¹⁹. Aspetto non marginale, fu il richiamo al meccanismo della duplice legislatura, in quanto si riteneva che le modifiche costituzionali dovessero sempre mettere in gioco l'intervento del corpo elettorale che, attraverso l'elezione delle nuove Camere, avrebbe confermato o viceversa escluso il contenuto della modifica, affidando la definitiva approvazione al nuovo Parlamento. Il di riforma procedimento costituzionale vedeva quindi protagonisti contemporaneamente i cittadini ed il Parlamento che operavano entrambi in un contesto legislativo.

Nella Commissione dei 75 ed in particolare nella prima sezione della Seconda sottocommissione la discussione s'incentrò sia sulle modalità del doppio intervento del Parlamento, sia poi sulla possibilità di evitare lo scioglimento delle Camere attraverso un *referendum* popolare, che tuttavia avesse caratteristiche molto diverse da quelle del *referendum* abrogativo, perché si sarebbe inserito in un procedimento diverso. Relatore sul tema fu l'on. Rossi che nella seduta del 15 gennaio 1947 prospettò alla prima Sezione della seconda Sottocommissione il procedimento di revisione della Costituzione con il meccanismo della duplice legislatura²⁰, già ipotizzato nella Commissione Forti.

¹⁸ A ciò si doveva aggiungere la partecipazione del popolo, necessario in fase di formazione della Costituzione attraverso la nomina di un'apposita Assemblea costituente, che altrettanto avrebbe dovuto partecipare in fase di modifica di essa, dovendo riconoscergli la possibilità di esprimere la sua volontà sul dibattito costituzionale.

¹⁹ La relazione della prima sottocommissione "Problemi costituzionali" può leggersi in http://legislature.camera.it/ dati/costituente/documenti/ministerocostituente/p8 Vol1.p df (dati/costituente/documenti/ministerocostituente/p8 Vol1.p df (ma un interessante richiamo viene fatto anche dal volume di M. RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1953, 45 ss. che ricorda come la Precommisione ammise "che la costituzione rigida può e deve avere un margine di elasticità, lasciando alla legge ed alla prassi possibili adattamenti entro dati limiti"

²⁰ In una prima fase, ed in particolare nella seduta del 4 settembre 1946 le soluzioni prospettate dall'on Rossi sulla formazione delle leggi costituzionali erano in realtà plurime. Nei resoconti della sottocommissione il pensiero dell'on. Rossi era ampiamente possibilista, quando si sosteneva che "potrebbe ritenersi sufficiente stabilire che le leggi costituzionali devono essere approvate dalla maggioranza dei due terzi dei membri in carica delle due Camere. La garanzia risultante dall'esigenza di una maggioranza qualificata potrebbe essere sostituita ovvero rafforzata prescrivendosi che le leggi costituzionali siano sottoposte all'approvazione delle Assemblee delle Regioni, assicurandosi con ciò particolarmente una garanzia per lo stato giuridico costituzionale delle Regioni".

«Ogni proposta di modificazione della Costituzione può essere introdotta dal Governo, o per iniziativa parlamentare, secondo l'ordinaria procedura dei progetti di legge, ma deve ottenere, in entrambe le Camere, una maggioranza pari almeno alla metà più uno dei membri che organicamente le compongono.

La proclamazione stessa del risultato affermativo determina lo scioglimento del Parlamento.

Entro novanta giorni saranno convocati i comizi elettorali e le nuove Camere dovranno entro un mese dalla loro rispettiva convocazione, porre ai voti, senza emendamenti, il progetto già approvato dal disciolto Parlamento. Ove il progetto risulti confermato, a normale maggioranza, esso diventa legge costituzionale.

Dopo il voto il Parlamento continua la sua ordinaria attività legislativa».

L'obiettivo, in altre parole, era quello di coinvolgere il corpo elettorale, ma non tanto sulle caratteristiche della singola norma, sul convincimento della puntuale o generale (organica come si direbbe ora) riforma costituzionale, quanto sulle scelte che il Parlamento aveva fatto con maggioranze qualificate²¹ e quindi con il coinvolgimento più ampio possibile delle forze politiche, che avrebbero poi dovuto avere una sorta di ratifica in fase elettorale. Tale soluzione, che peraltro vedeva favorevoli molti costituenti (dal Presidente Terracini, ad Einaudi, Fabbri) fu superata con l'intervento del grande mediatore dell'Assemblea Costituente Tomaso Perassi che in tanti casi intervenne con soluzioni di composizione di diversi indirizzi, che, anche in questo caso, propose di evitare l'introduzione del meccanismo dello scioglimento anticipato, vista la pregressa instabilità governativa (che già si immaginava potesse essere presente anche nella nuova Repubblica), preferendo la soluzione del rinvio ad un *referendum* popolare, cosicché fu presentato l'emendamento/proposta *Nobile-Perassi*:

«La revisione della Costituzione deve essere decisa con una deliberazione a maggioranza assoluta dei membri di ciascuna delle due Camere.

Approvata la modificazione proposta, essa, a distanza di X mesi, viene di nuovo portata alla discussione delle Camere per una seconda approvazione a maggioranza assoluta

Dopo di ciò, la proposta modificazione viene sottoposta a referendum popolare, a meno che nella seconda lettura la proposta sia stata approvata a maggioranza di due terzi».

[&]quot;Si può anche considerare se non convenga sottoporre le leggi costituzionali alla votazione diretta dei cittadini, esigendosi per l'approvazione la maggioranza dei votanti calcolati sia nazionalmente sia per regioni".

²¹ La maggioranza assoluta può essere considerata espressione solo della maggioranza di governo, ma con un ipotizzato sistema elettorale proporzionale, anche se in modo implicito, il coinvolgimento delle varie forze politiche doveva essere necessariamente ampio.

E la ragione di tale scelta era appunto quella di evitare un freno a qualsiasi modifica costituzionale che le Assemblee avrebbero potuto creare e che avrebbe reso molto difficile qualunque riforma, che invece si riteneva possibile e legittima.

La discussione in sottocommissione fu poi molto più articolata rispetto a quanto si può desumere dai resoconti, come ci racconta, anche se sinteticamente, il Presidente Meuccio Ruini nel suo libro²², evidenziando aspetti anche non trascritti negli atti sommari dei lavori delle Sottocommissioni in ordine alle diverse impostazioni dei costituenti. Fra i tanti profili precisa in modo esplicito che vi fu ampia discussione in ordine alla necessità di distinzione "fra riforme totali e parziali, fondamentali e secondarie della Costituzione, richiedendo procedure meno aggravate per le modifiche meno importanti" e non si esclusero né le une né le altre.

"Einaudi rilevò la difficoltà della distinzione; e l'idea non ebbe corso".

Si tratta di un aspetto importante che oggi può consentire di comprendere meglio la *ratio* del procedimento di revisione, nel senso che si discusse e si ipotizzarono come possibili sia modifiche parziali che totali, ma non si ritenne opportuno, come sarebbe stato possibile, distinguere due procedimenti diversi per i rispettivi obiettivi. Una delle ipotesi era infatti quella di prevedere il meccanismo della doppia legislatura, di cui prima si è detto, solo per le riforme "totali" e il procedimento con *referendum* popolare per le riforme parziali, ma appunto si preferì unificare i procedimenti, ritenendo comunque possibili ed ammissibili entrambe le soluzioni.

L'altro aspetto, oggetto di valutazione, riguardò l'individuazione dei soggetti legittimati ad esercitare l'iniziativa legislativa costituzionale. Anche su questo settore le indicazioni della Commissione dei 75 furono chiare: "iniziativa del governo e dei parlamentari, non del popolo" e questo risultava dalla proposta iniziale di Rossi, ma anche dal testo iniziale di Perassi, ma, come racconta sempre Ruini, "Perassi modificò il suo testo; togliendo senza dirne le ragioni il primo comma che prevedeva l'iniziativa del governo o delle Camere" Cosicché, l'iniziativa costituzionale deve seguire le regole costituzionali per ogni iniziativa legislativa.

In definitiva, dalla discussione in Sottocommissione emerge in maniera netta e chiara che la demonizzazione verso riforme a carattere generale e quelle con iniziativa governativa non ha alcun fondamento e, anzi, entrambi gli indirizzi sono pienamente conformi sia alle norme costituzionali, ma anche agli obiettivi dei Costituenti. Da qui la necessità di considerare la natura del *referendum*

²² Cfr. ancora M. RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, cit., 45 ss. e in part. per le parti trascritte poi nel testo, pag. 47.

²³ M. RUINI, *Il referendum popolare*, cit., 47

²⁴ M. RUINI, op. e loc. ult. cit.

costituzionale in maniera molto diversa rispetto a quella del *referendum* abrogativo, in quanto la *ratio* che giustifica solo il primo tipo di *referendum* è la partecipazione del corpo elettorale alla fase emendativa della Costituzione in un'attività che attribuisce al corpo elettorale una funzione di compartecipazione con il Parlamento al fine della revisione costituzionale.

4. Il procedimento di riforma costituzionale fra riforme totali e parziali

L'analisi del dibattito costituente permette, pertanto, di fare chiarezza sull'indirizzo e sull'interpretazione che intendevano dare i costituenti al contenuto dell'art. 138 Cost. Tre profili emergono in particolare da tale dibattito:

- a. Si erano ipotizzate sia riforme totali che parziali
- Il referendum costituzionale ha natura diversa da quella del referendum abrogativo ed i presupposti dell'uno non si identificano con quelli dell'altro
- c. Che il governo è pienamente legittimato ad esercitare l'iniziativa legislativa costituzionale

Sub a) Innanzitutto, con riguardo al primo punto, pare ingiustificata l'affermazione fatta in dottrina, che già in precedenza si è cercato di confutare²⁵, sulla ipotizzata esclusione di "riforme costituzionali" e della necessità di limitarsi alle sole "revisioni". Una parte della dottrina costituzionalistica ha fortemente contrastato tutti i tentativi di riforme discussi ed elaborati in questi ultimi trent'anni in base ad una pluralità di motivazioni, fra cui appunto il convincimento che «se una costituzione non distingue le revisioni "totali" da quelle "puntuali", la possibilità delle revisioni "totali" dovrebbe essere esclusa in via di principio»²⁶. A ciò si può facilmente rispondere proprio utilizzando quanto è emerso dall'analisi della discussione costituente, nel senso che un procedimento diverso e particolare per la revisione "totale" non è stato disciplinato, perché è stato volontariamente ed esplicitamente accomunato alla revisione parziale, essendo libero il Parlamento di elaborare l'una e l'altra attraverso lo stesso *iter* procedimentale. L'unico pericolo che i Costituenti potevano immaginare e che quindi hanno escluso in fase di discussione era quello affidare "all'arbitrio di qualsiasi maggioranza parlamentare" "i diritti fondamentali dell'uomo e del cittadino, che abbiamo riconosciuto come inviolabili all'articolo 2 della nostra Costituzione" ²⁷. Ma questa è cosa ben nota.

Ancora, non convince, sempre tenendo conto quanto dibattuto *ab origine*, l'affermazione che la nomina *una tantum* di una Commissione, di un Comitato e/o

²⁵ Cfr. § 2.

²⁶ A. PACE, Sulle revisioni costituzionali, cit., 7

²⁷ Così l'on. Benvenuti durante la seduta A.C. del 3 dicembre 1947.

di un procedimento parzialmente diverso di revisione costituzionale debba essere considerato espressione di un potere costituente, e quindi per sua natura illegittimo. Si tratta infatti di un potere costituito, anche qualora si nomini una Commissione *ad hoc*, sempre che vengano rispettati i principi ed i valori che caratterizzano l'art. 138 Cost., magari per incrementarne il contenuto ed i vincoli garantiti dalla Costituzione²⁸.

Non esiste unicità nel procedimento di revisione costituzionale, come la dottrina ha cercato di desumere dall'art. 138 Cost.²⁹, se si pensa a quanto stabilito dall'art. 132 Cost. per la fusione di regioni o dalla legge costituzionale n. 2/2001 sul procedimento d'approvazione degli statuti regionali. Procedimenti specifici e diversi, ma sempre idonei a formare leggi costituzionali.

Se è stato possibile cambiare il procedimento di approvazione degli Statuti regionali speciali, come è avvenuto, appunto, con la l. cost. n. 2/2001, riservando la possibilità di esprimersi sul contenuto di un nuovo testo statutario solo agli elettori della regione interessata, sottraendo a tutti gli italiani di esprimersi su un'eventuale modifica che potrebbe mettere in dubbio l'effettività dei principi di eguaglianza e di pari trattamento, non pare certo ragionevole escludere leggi costituzionali *ad hoc* per la formazione di organi che possono collaborare con il Parlamento nella formazione di un testo organico di riforma.

Ma non è certamente questo aspetto ora oggetto di particolare interesse, visto l'esito che in passato hanno avuto le Commissioni o i tentativi di creazione di Comitati, quanto ribadire che nello stesso dibattito costituente si discuteva e si ipotizzava sia riforme generali che totali, giungendo alla conclusione che non fosse necessario differenziare i procedimenti, solo al fine di evitare in quella fase "la difficoltà della distinzione". Quello che i Costituenti ipotizzavano, non era comunque l'aggravamento del procedimento per le riforme "totali", quanto eventualmente, ed al contrario, "procedure meno aggravate per le modifiche meno importanti"³⁰.

²⁸ Come si è cercato di spiegare in altre sedi, E. CATELANI, *Dalla Commissione Balladur alla Commissione dei tecnici: fra problematiche procedurali di revisione costituzionale e il superamento del bicameralismo paritario*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma*, cit., 11, anche il disegno di legge costituzionale Letta (progetto n. 47/2013, AC. 1359/XVII) "non era, come è stato detto, gravemente derogatorio e lesivo dei principi supremi dell'ordinamento, ma anzi maggiormente garantista nei confronti dei cittadini, proprio perché avrebbe consentito una valutazione unitaria di tutto il disegno riformatore senza la possibile prevalenza (e/o prevaricazione) di una Camera sull'altra, sia l'eventuale intervento dei cittadini (anche dopo un'approvazione con maggioranza dei 2/3) qualora la sensibilità della popolazione fosse diversa dai propri rappresentanti e con un voto su quesiti omogenei".

²⁹ A. PACE, *op.ult.cit.*, 5-6.

³⁰ M. RUINI, *Il referendum popolare*, cit., 47.

Sub b) Il secondo argomento utilizzato dai detrattori della riforma organica deriva dal condizionamento del *referendum* costituzionale eventuale (approvativo, confermativo³¹ o oppositivo³² pur con tutti i dubbi sollevati sulla sua qualificazione³³), che deve consentire al cittadino di esprimere in maniera netta e precisa la propria opinione, cosicché il quesito del referendum costituzionale al pari di quello abrogativo dovrebbe essere omogeneo, chiaro e coerente³⁴. Come ha detto Pace in uno dei tanti incontri sulla riforma del 2016 "solo nelle revisioni puntuali o omogenee la sovranità popolare viene effettivamente esercitata, poiché solo di fronte ad un singolo quesito relativo ad un singolo articolo e su una pluralità di articoli dal contenuto omogeneo, i cittadini sono effettivamente liberi di votare Sì o No. Che è poi la tesi sostenuta dalla maggioranza dei costituzionalisti, tra cui i più autorevoli, secondo i quali le riforme disomogenee coerciscono la libertà di voto, essendo svariati i quesiti ad esse sottese".

Seguendo l'impostazione di questa parte della dottrina, si dovrebbe desumere, come conseguenza, che tutte le riforme costituzionali dovrebbero essere puntuali, escludere *in toto* ed apoditticamente qualunque forma di riforma generale. Ed ancora, seguendo tale indirizzo si arriverebbe ad affermare che la Costituzione è sostanzialmente irrivedibile in modo organico, dato che le modifiche puntuali non consentono d'intervenire sui profili generali connessi ad esempio alla forma di governo che vedono l'assetto Parlamento/Governo strettamente connesso. Ma

³¹ Sui complessi profili teorici della revisione costituzionale, da vari punti di vista, v. anche V. BALDINI (a cura di), La Costituzione e la sua revisione, Pisa, 2015.

³² R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.* sul sito *AIC* quale rielaborazione dell'intervento svolto al Convegno internazionale "La revisione costituzionale e i suoi limiti. Teoria costituzionale, diritto interno ed esperienze straniere", Università degli studi della Calabria 22 e 23 maggio 2006, destinato agli *Scritti in onore di Giovanni Grottanelli de Santi*, https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old sites/sito AIC 2003-2010/materiali/anticipazioni/138cost/index.html.

³³ Da ultimo S. PANIZZA, Alcuni dubbi sulla qualificazione come "confermativo" del referendum costituzionale di cui all'art. 138 Cost. ad opera dei relativi decreti di indizione del Presidente della Repubblica, in Dirittifondamentali.it, fasc. 1/2020.

³⁴ "Secondo la nota elaborazione giurisprudenziale della nostra Corte costituzionale che, sia pur nelle vesti di giudice dell'ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo, oramai da quasi quarant'anni (a partire dalla celebre sentenza n. 16 del 1978) postula l'esistenza di una matrice razionalmente unitaria del tessuto normativo, su cui il corpo elettorale deve pronunziarsi in modo dilemmatico, quale condizione necessaria per la libera espressione del voto", come ha precisato P. CARNEVALE, *La parte per il tutto: il referendum costituzionale non ammette sineddoche*, in *Nomos*, 1/2016, 2.

nessun limite a tutto ciò è contenuto in Costituzione, né desumibile indirettamente da essa.

La ricostruzione prima svolta sul dibattito costituente dovrebbe ben chiarire la natura di questo *referendum*, previsto per consentire al corpo elettorale di partecipare all'approvazione della riforma costituzionale senza la necessità di uno scioglimento anticipato delle Camere. Un *referendum* che consente di coinvolgere gli elettori nel momento in cui si accetta di approvare la riforma anche senza la maggioranza dei due terzi, come ormai spesso avviene. E se prima del 2001 si poteva avere il convincimento, che le riforme costituzionali dovessero essere espressione di un accordo ampio fra le forze politiche e che un'approvazione senza questa intesa potesse essere considerata un attacco ai presupposti originari della Costituzione. Viceversa, a partire dalla modifica del titolo V, a maggioranza assoluta (con la successiva approvazione referendaria) si è determinato "una evoluzione delle prassi parlamentari che concreta un vero e proprio mutamento dell'art. 138"³⁵.

Certamente, una riforma costituzionale che consenta al corpo elettorale in caso di *referendum* di esprimere il proprio voto in modo univoco è sempre da auspicare e, viceversa è da evitare una legge costituzionale che implichi, a causa del suo contenuto, un quesito eterogeneo e plurimo, che potrebbe condizionare fortemente la scelta. Ma questo non sempre è possibile, perché nel momento in cui il Parlamento si attiva nel procedimento di revisione costituzionale non può certamente prevedere se il relativo progetto di legge possa raggiungere o meno l'accordo dei 2/3 dei parlamentari. D'altra parte, alla luce dell'esperienza degli ultimi vent'anni si può dire che il *referendum* costituzionale costituisca uno strumento ricorrente ed inevitabile nei più recenti tentativi di riforma, così come ora viene richiesto per l'approvazione della riduzione dei parlamentari.

Seguendo il limite referendario del quesito omogeneo per ogni tipo di riforma costituzionale, si arriverebbe al paradosso per cui non si potrebbe mai giungere ad una riforma costituzionale organica: non è possibile un *referendum* unitario perché si altera la volontà dell'elettore e d'altra parte non è possibile nemmeno fare una pluralità di *referendum* perché la non approvazione di una parte della riforma

³⁵ Così A. MANGIA, *Potere, procedimento e funzione nella revisione costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2017, 11, che inoltre precisa che "dalla approvazione della l. cost.3/2001 in poi è possibile ritenere che la revisione costituzionale possa essere affare della maggioranza parlamentare, salvo il ricorso al voto popolare, è solo perché ciò che poteva essere una problematica eccezione degli anni '90 è diventata allora, di fatto, e con il consenso di larga parte delle forze politiche, una regola stabilmente acquisita". Sostanzialmente nella stessa linea, facendo partire la prassi del ricorso al referendum costituzionale dalla Bicamerale D'Alema, G.L. CONTI, *Il problema della rappresentanza è un numero?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press Pisa, 2020, 233

determinerebbe un risultato zoppo e comunque non funzionante. Quindi l'unica soluzione dovrebbe essere quella di fare riforme organiche solo con la maggioranza dei 2/3. Soluzione forse ragionevole, dato che le riforme devono essere condivise, ma ipotesi spesso velleitaria e comunque lasciata al caso, visto che non è possibile sapere *a priori* se si arriverà a tale maggioranza³⁶.

C'è anche chi come Carnevale, pur legittimando il procedimento ed un *referendum* unico, corrispondente al contenuto della legge di riforma così come approvata da parte del Parlamento, in occasione del contenuto del *referendum* del 2016, auspicava comunque un intervento attivo degli operatori istituzionali della comunicazione, del dibattito pubblico, in modo tale da garantire una corretta informazione e la garanzia di quella consapevolezza necessaria per l'elettore in fase di esercizio del voto³⁷.

Questo rilievo, che è sicuramente condivisibile, consente di mettere in evidenza un aspetto centrale, che dovrebbe essere presente in occasione di ogni tipologia di *referendum*, puntuale o generale che sia, in quanto la corretta informazione e la necessaria consapevolezza da parte del cittadino rappresenta forse una *conditio sine qua non* dell'esercizio del diritto di voto nella forma della democrazia diretta. Informazione spesso alterata, sia dall'uso dei *social* (con frequente presenza di *fake news* o comunque con un'alterazione delle informazioni), sia più in generale dall'evoluzione della tecnologia, che ha manipolato le caratteristiche fondamentali

Contributi al seminario

³⁶ Sul punto, in modo più articolato A. MANGIA, Potere, procedimento, cit. 30 precisando che "i problemi d'interpretazione dell'art. 138 di cui si e fatta recente esperienza non derivano dalla difficoltà di conciliare esigenze contrapposte, che invece sono conciliabilissime, quanto dalla pratica impossibilità di individuare nella legislazione vigente meccanismi adeguati a garantire nei fatti quella differenziazione tra leggi di revisione che sembra implicita nella logica dell'art. 138 Cost.; e che invece le dottrine dell' 'unità' del potere di revisione, in omaggio a certe premesse forgiate sulla nozione di pouvoir constituant, hanno sempre posto in ombra". Concludendo poi, "bisognerebbe allora avere la chiarezza di ammettere che, interpretando l'art. 138 Cost. alla luce della l. 352/1970, e dei limitati meccanismi di controllo ivi previsti, non si rende un grande servizio ne alla logica della Costituzione, ne al principio di liberta che ne sorregge l'impianto complessivo. E che si tratta di un problema che, ormai, può essere sciolto solo da un intervento del Parlamento attraverso un aggiornamento della l. 352/1970; ovvero da una modifica dei regolamenti parlamentari che tipizzi quanto al contenuto i procedimenti di approvazione delle leggi di revisione (disegno di legge di revisione ex art. 138/1 ovvero ex art. 138/3 Cost.; ovvero, più realisticamente, da una correzione ad opera della Corte costituzionale sul sistema di controlli previsti dalla l. 352/1970: esattamente ciò che, per il momento senza fortuna, si è cercato di fare attraverso la via, ancora sperimentale, delle azioni di accertamento del diritto di voto innanzi al giudice ordinario".

³⁷ In questo senso P. CARNEVALE, op ult, cit., 13.

della democrazia sia diretta sia rappresentativa³⁸. Questa difficoltà della formazione di una coscienza effettiva da parte dell'elettorato del contenuto di un quesito può essere poi ulteriormente accentuato se in concomitanza ad una situazione di emergenza e comunque in una fase in cui i cittadini sono più occupati a ricostruire il paese e le proprie attività, che interessati al problema della riduzione dei parlamentari.

Senza poter qui affrontare certamente i tanti aspetti connessi al modo in cui il Parlamento, nella fase d'emergenza, è stato messo al margine di ogni decisione con un uso significativo di decreti-legge, DPCM ed ordinanze ministeriali, occorre comunque non dimenticare che gli stessi deputati e senatori, dal canto loro, non hanno dato un'immagine di efficienza e di presenza, per una serie di motivazioni più o meno condivisibili³⁹. Il cittadino medio ha comunque percepito ancora una volta che il Parlamento serve a poco o niente e che le decisioni vengono prese da altre parti, indipendentemente dal legittimo dibattito parlamentare. La dialettica fra maggioranza e minoranze ora si è spostato in altri luoghi, non istituzionali ed in cui appunto manca il contraddittorio, preferendosi la strada dei monologhi.

Sub c) La vexata quaestio della necessità di escludere o comunque di considerare impropria l'iniziativa legislativa del governo in materia costituzionale, pare davvero

³⁸ Il tema è al centro del dibattito interno ed internazionale ormai da tempo. Non è possibile richiamare nemmeno in parte l'ampia dottrina, ma da ultimo cfr. G. MARCHETTI, Le fake news ed il ruolo degli algoritmi, in Medialaws, 1/2020, A. PAPA, "Democrazia della comunicazione" e formazione dell'opinione pubblica, nel numero speciale di Federalismi.it, 1, 2017, 15 ss., ora in P. BILANCIA (a cura di), Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea, Torino, 2018, 301 ss.; H. ALLCOTT–M. GENTZKOW, Social Media and Fake News in the 2016 Election, in Journal of Economic Perspectives, 31(2), 2017, 211 ss. e se si vuole anche E. CATELANI, Fake news e democrazia, in B. BALDI (a cura di), Complotti e raggiri. Verità, non verità, verità nascoste, Viella, Roma, 2018, 103 ss.

³⁹ Ampio è il dibattito in questi giorni anche da parte dei costituzionalisti sul tema delle modalità di azione del Parlamento, sull'opportunità di modificare i regolamenti delle due Camere per introdurre la possibilità del lavoro a distanza, come attivato da parte del Parlamento europeo (pur con non pochi problemi inerenti dall'espletamento del voto), da parte di alcuni Stati europei (sulla Spagna interessanti sono i problemi sollevati da C. VIDAL, El Congreso no puede hibernar, in El Mundo, 6 aprile 2020 37), nonché consentito per i lavori dei Consigli regionali e comunali. Cfr. da ultimo F. CLEMENTI, Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili, in Osservatorio AIC, 3/2020 e R. DICKMANN, Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza, in Federalismi.it, 8/2020; S. CURRERI, Voto a distanza in Parlamento: i precedenti non lo impediscono affatto, in lacostituzione.info, 16 marzo 2020; S. CURRERI, Il Parlamento nell'emergenza, in Osservatorio costituzionale AIC, 3/2020, 39.

un falso problema⁴⁰. Già la discussione nella Commissione dei 75 ed in Assemblea costituente, prima riportata, ha messo in evidenza le scelte originarie e la legittimazione espressamente prevista a favore del governo, poi non esplicitata nella fase di approvazione del testo, ma in ogni caso oggetto di valutazione⁴¹. Si sarebbe potuto escludere il corpo elettorale dal potere d'iniziativa costituzionale, ma non certamente il governo.

Di conseguenza, nessun dubbio che la Costituzione non ponga alcun limite, né di carattere formale, né desumibile in via interpretativa.

Il problema dell'iniziativa governativa può essere collocato solo in un quadro di opportunità politica, perché "rischia di produrre una forte polarizzazione della discussione" della discussione sulla riforma Renzi/Boschi. Ma questa osservazione di buon senso non può condizionare il procedimento. D'altra parte, le strade per giungere alla revisione contenute nell'art. 138 Cost. sono necessariamente due: o la maggioranza dei 2/3 o il supporto della maggioranza dei cittadini. Da qui la necessità che il contenuto della revisione sia gradito non alla sola maggioranza, ma si estenda ad altra parte del Parlamento, ma questo non basta, perché si impone che sia sostenuta anche dalla maggioranza dei cittadini la cui volontà non necessariamente coincide con quella dei parlamentari votanti.

In altre parole, è possibile che una legge costituzionale non sia approvata con la maggioranza dei 2/3 e ciò nonostante non sia fatta oggetto di richiesta referendaria. Un esempio è rappresentato dalla legge cost. n. 1 del 2003 sulla riforma dell'art. 51 Cost., che non ottenne la maggioranza dei 2/3, non tanto per l'opposizione di una parte dei parlamentari sull'oggetto della riforma, quanto perché si considerava la norma non sufficientemente garantista della parità di genere e quindi si auspicava un contenuto più coraggioso. Una volta approvato, il testo della riforma non fu messo in discussione, né fu chiesto il *referendum*.

Contributi al seminario

⁴⁰ Ho già affrontato il tema più volte in occasione delle critiche mosse nei confronti della riforma Boschi/Renzi, cfr. E. CATELANI, *Il bicameralismo nella riforma costituzionale ed effetti sulla forma di governo*, in *Studi parl. pol cost.*, fasc. 3-4, 2015, 75 ss.; ID., *Il ruolo del governo nella riforma costituzionale e nella prospettazione di soluzioni legislative attuative di tale riforma*, in *Federalismi.it*, 2016, fasc. 12, 1 ss.

⁴¹ Come si è già precisato M. RUINI, *op.ult.cit.*, 47 ricorda che nel corso della discussione in Sottocommissione "quando si venne ai voti si approvò che la revisione avvenisse su iniziativa del governo o dei parlamentari, non del popolo" ed ancora "Il testo adottato era quello Perassi, pel quale l'iniziativa delle leggi apparteneva al governo ed alle Camere (...). Alla Costituente la discussione fu rapidissima e senza effettivi contrasti. Perassi modificò il suo testo; togliendo senza dirne le ragioni il primo comma che prevedeva l'iniziativa del governo e delle Camere".

⁴² Così P. CARNEVALE, Considerazioni postume sull'art. 138 Cost. e il procedimento di revisione costituzionale, in RivistaAIC, 9.

Ma quella fu un'eccezione e l'esperienza ci insegna che, per lo più, l'approvazione a maggioranza ha poi portato ad un esito negativo in fase di *referendum* (eccetto la modifica del titolo V), proprio per la contrapposizione forte con la maggioranza di governo, indipendentemente dal contenuto della riforma⁴³. Da qui l'opportunità che il consenso sia trovato in fase di formulazione, anche tenendo conto delle modalità di approvazione⁴⁴. Tutto ciò non può comunque portare alla conclusione dell'illegittimità dell'iniziativa costituzionale governativa o, addirittura, dell'opportunità di una modifica costituzionale dell'art. 138 Cost. che escluda l'iniziativa governativa solo alle ipotesi di revisione costituzionale e di consentirla, invece per le leggi costituzionali⁴⁵.

Indipendentemente dal tipo di riforma, organica o puntuale, non si può pensare che la maggioranza governativa sia al di fuori della decisione e sulla stessa formulazione del testo di riforma. Anche con riguardo alla legge costituzionale sul taglio dei parlamentari, l'obiettivo era ben descritto nel contratto di governo fra Movimento Cinque stelle e la Lega, sia nel successivo programma con il PD. Quindi le affermazioni di Fraccaro prima, e Spadacini poi⁴⁶, secondo i quali le "riforme dovranno essere di iniziativa parlamentare" così da garantire il "rispetto rigoroso e non solo formale dell'art. 138 Cost." in una sorta di discontinuità con il passato, è in realtà espressione di una interpretazione personale, molto condizionata dalla politica e non dalla Costituzione, e comunque che non ha avuto riscontro neppure in questa approvazione, visto che il progetto di legge costituzionale ha trovato il consenso, nella prima votazione, solo della maggioranza governativa, mentre nella seconda votazione la maggioranza dei consensi è

⁴³ Ancora come dice P. CARNEVALE, *op.ult. cit.*, 10, "l'aggiunta campagna referendaria divenga il luogo in cui la polarizzazione della discussione e la contrapposizione di schieramento, non solo si riproducono, ma se possibile risultano persino enfatizzate, così da provocare un effetto fuorviante anche nel processo di allocazione del consenso popolare, il quale è chiamato ad aggregarsi intorno ad un *thema decidendum* solo parzialmente corrispondente a quello formalmente oggetto del quesito".

⁴⁴ Penso, ad esempio, alla necessità di evitare quella sorta di sotterfugi procedimentali attraverso l'interpretazione dei regolamenti parlamentari, che consentirono l'uso del meccanismo del c.d. "canguro", su cui L. CIAURRO, *L'emendamento premissivo* omnibus: un nuovo modo di legiferare?, in OsservatorioAic., marzo 2015, 13-14; D. FIUMICELLI, Ostruzionismo e strumenti di "compressione" del procedimento parlamentare: quale ruolo oggi per minoranze e opposizioni parlamentari? Il caso della conversione dei decreti-legge, in Osservatoriosullefonti.it, 3/2016.

⁴⁵ Ancora, si fa riferimento ad una proposta di P. CARNEVALE, 11, che richiama a sua volta gli atti dell'Assemblea costituente ed in particolare l'intervento dell'on. Piccioni, che non fu accolta, ma che si inseriva in altra idea di procedimento di revisione.

⁴⁶ L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, in *Rassegna Astrid*, fasc. 1, 2018.

incrementata con il voto favorevole dei gruppi subentrati al governo e che hanno evidentemente cambiato indirizzo, nonché di coloro che avevano votato favorevolmente nella fase iniziale, ma non più al governo, che non hanno avuto il coraggio (politico) di mutare indirizzo. Si può, quindi, dedurre che si tratta di un procedimento di formazione della riforma più condizionato da contingenze politiche, che da piena adesione al progetto riformatore e comunque sempre nell'ambito della maggioranza. Tutto ciò confermato dalle dichiarazioni di alcuni esponenti politici della Lega che hanno espresso contrarietà al contenuto della riforma pochi giorni prima dello svolgimento del referendum.

Tutto ciò non fa venir meno l'opportunità intrinseca della più ampia condivisione di tutti i progetti di riforma costituzionale ed in particolare di quelli che hanno un carattere organico. Ma proprio per questa natura generalista necessitano, inevitabilmente, di una visione d'insieme, dell'attività e, forse anche, dell'iniziativa del governo. Governo che poi deve cercare e conseguire un accordo più ampio possibile, al fine di giungere ad una soluzione condivisa. In definitiva, nulla esclude che anche le modifiche organiche possano essere fatte con iniziativa parlamentare, ma occorre sempre uno studio, un processo formativo organizzato, o interno al governo, o, comunque, con il supporto attivo di esso. La "demonizzazione" dell'iniziativa governativa non ha quindi fondamento costituzionale né, forse, può rispondere pienamente al modo prevalente di formazione delle leggi, anche costituzionali, come è confermato nel procedimento di formazione della legge di riduzione dei parlamentari.

Il falso mito della riforma puntuale

L'analisi fino ad ora svolta ci consente di affermare che l'art. 138 Cost. consente sia riforme a carattere generale, fino al punto di essere totali (salvo i limiti ben noti dell'irrivedibilità), sia a carattere puntuale.

Molto si è detto per valorizzare la scelta del carattere puntuale della riforma sul taglio dei parlamentari, affermando che grazie a questa sua caratteristica, si è permessa una maggiore comprensione da parte dell'elettorato dell'oggetto della legge costituzionale: che non pone come obiettivo quello di cambiare l'assetto istituzionale, ma solo di ridurre gli sprechi della politica; che consente di rendere più efficiente e più autorevole⁴⁷ il Parlamento. In altre parole, si sono sottolineati aspetti che valorizzano la natura ridotta e limitata, in contrapposizione alle ultime riforme generaliste, che non hanno raggiunto gli obiettivi riformatori.

Parlamento, rafforzandone il ruolo".

⁴⁷ In questo senso G. CERRINA FERONI, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali (audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali)*, in *Rivista AIC*, 3/2019, 5, precisando che "La riduzione del numero dei deputati e senatori contribuirebbe, oggi, a conferire maggiore prestigio e autorevolezza ai due rami del

Può essere quindi utile cercare di capire se effettivamente la legge costituzionale sulla riduzione dei parlamentari possa essere annoverata fra le modifiche puntuali o se, invece, dietro ad una apparente limitazione di contenuto, nasconda al suo interno problematiche molto più generali, sia per quanto attiene gli effetti immediati che derivano dalla sua approvazione, sia per quanto attiene le ulteriori e successive prospettive di riforma costituzionale in fase di discussione. È quindi necessario cercare di capire quali siano gli interventi immediati e conseguenti a tale approvazione e poi individuare quali siano i vari progetti di riforma costituzionale già presentati e da mettere in stretta correlazione, per consentire una valutazione complessiva, evitando, di conseguenza, un approccio parcellizzato, non idoneo a comprendere i reali obiettivi di tutta la riforma costituzionale e legislativa che s'intende realizzare.

Una valutazione complessiva della legge è infatti essenziale per comprenderne il suo effettivo valore, in quanto il rischio è, ad esempio, di paragonare questa riforma a quella introdotta con la legge costituzionale n. 2 del 1963 e quindi considerarla a carattere puntuale e di natura meramente organizzativa. In realtà, la modifica del 1963 aveva caratteristiche molto diverse, in quanto si limitava a trasformare un numero parzialmente incerto di deputati e di senatori, calcolato sul rapporto con il numero di abitanti, in un numero definito. Si imponeva, infatti, davanti all'incremento demografico di quella fase storica, la necessità di una rideterminazione del rapporto fra cittadini e loro rappresentanti, al fine di evitare, in prospettiva, un forte incremento del numero dei parlamentari, che avrebbe alterato l'organizzazione interna del Parlamento. La modifica costituzionale del 1963 non intendeva tuttavia modificare in maniera significativa il contenuto originario degli artt. 56 e 57 Cost., ma di individuare un numero preciso di deputati e senatori, fissando il rapporto fra eletti ed elettori in un deputato ogni centomila abitanti (mentre nel testo del 1948 era di ottanta mila abitanti) e di un senatore ogni centottanta mila (rispetto agli originari duecento mila) 48. La determinazione rigida del numero dei parlamentari, tuttavia, ha fatto venir meno quel principio di rappresentanza che i costituenti intendevano introdurre, ossia la garanzia che, indipendentemente da un incremento o riduzione degli elettori, la capacità rappresentativa degli eletti rimanesse inalterata⁴⁹.

⁴⁸ Con tale legge costituzionale vi fu anche un innalzamento del numero minimo dei senatori spettanti a ciascuna regione (da 6 a 7) e furono previsti due senatori per la regione Molise neoistituita e si confermò un senatore rappresentativo della regione Valle d'Aosta.

⁴⁹ Una modifica forse ragionevole se si considera l'incremento della popolazione, tanto che se la norma non fosse stata cambiata, oggi avremmo, all'incirca, 750 deputati e 300 senatori.

La riforma 2020 non ha carattere altrettanto puntuale, ma anzi richiede, in modo strettamente collegato e successivo, una serie d'interventi normativi su cui poco si è detto e si è discusso.

Non è obiettivo di questo contributo analizzare tutti i successivi interventi sui regolamenti parlamentari e di natura legislativa che saranno necessari come conseguenza inevitabile della riforma costituzionale⁵⁰, ma occorre almeno richiamare alcune conseguenze che derivano da tale legge costituzionale, proprio al fine di capire gli effetti su tale riforma "puntuale".

Vari sono gli aspetti su cui si sta focalizzando il dibattito e l'informazione connesso al contenuto della riforma, e prima di tutto sulla possibile modifica della legge elettorale attualmente vigente di cui si discute, ma il cui contenuto è ancora incerto o comunque cercare di capire l'indirizzo normativo che s'intende adottare al fine della formulazione del/dei decreti legislativi d'attuazione della legge delega n. 51 del 2019⁵¹. Decreti legislativi che ovviamente possono essere approvati solo dopo l'espletamento del *referendum*, ma la cui predisposizione, almeno in forma di bozza, poteva già essere disponibile, sia per ridurre i tempi d'approvazione una volta espletato il referendum, ma anche al fine di consentire agli elettori di comprendere le conseguenze della loro scelta referendaria sulla distribuzione territoriale dei seggi e quindi sulla loro rappresentatività.

⁵⁰ Si vedano gli interventi di F. BIENTINESI, L. CIAURRO, R. DI CESARE, V. DI PORTO, N. LUPO in questo fascicolo, nonché S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *Federalismi.it*, 15 aprile, 2020.

⁵¹ Con la legge n. 51/2019 si è cercato di operare una sorta di "sterilizzazione", come ha precisato L. GORI, *La* sterilizzazione *della legge elettorale rispetto al numero dei parlamentari*, in *Quad. cost.*, 2019, 677, della disciplina elettorale rispetto al numero dei seggi, ma in realtà le conseguenze sull'operatività della legge sono ben diverse in rapporto al numero più o meno elevato degli eletti. In particolare, con la riduzione dei parlamentari si determina una forte penalizzazione dei medi e piccoli partiti per la componente proporzionale, anche a causa gli effetti delle elevate soglie di sbarramento implicite. In questo senso anche G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 129. Constatazione quasi unanime è quella degli effetti ultramaggioritari della riforma costituzionale con l'attuale legge elettorale specialmente per l'elezione del Senato e peraltro si ritiene che si debba intervenire in via legislativa in tempi brevi, ma ovviamente tutto è lasciato alla discrezione ed ai tempi della maggioranza, lasciando incertezza sul possibile contenuto.

Non si intende mettere in dubbio l'opportunità dell'uso della legge delega⁵², al fine di una disciplina della materia elettorale conseguente alla possibile modifica costituzionale, e che comunque produce effetti anche indipendentemente da essa⁵³, quanto la genericità del contenuto dei principi e criteri direttivi che, come spesso avviene nelle leggi delega, lasciando piena discrezionalità al governo. D'altra parte, la dimensione delle circoscrizioni, connessa al numero dei seggi da assegnare, determina un'influenza particolarmente incisiva sul rendimento istituzionale dei sistemi elettorali⁵⁴.

Vi sono, a tale proposito, vari studi di scienziati politici ed esperti della materia elettorale che mettono in evidenza come la successiva attuazione può essere varia ed articolata da un punto di vista geografico, così da consentire una rappresentanza dei cittadini delle varie regioni anche molto diversa⁵⁵. E questo si può riscontrare specialmente con riguardo all'elezione del Senato in cui il voto di un cittadino di una regione ordinaria (quale il Molise) avrà un peso quasi doppio rispetto a quello di altra (quale ad es. la Toscana), senza considerare la sovra rappresentatività delle

⁵² Dubbi che peraltro vengono ben motivati da D. CASANOVA, *La delega legislativa per la determinazione dei collegi elettorali: profili critici di metodo e di merito*, in *Costituzionalismo.it.*, 1/2018, 179 ss.

⁵³ Il dibattito sull'uso di un decreto-legge anche in materia elettorale, nonostante la previsione della legge n. 400 del 1988 non può non essere richiamato. Opportuno è evitare che si creino delle situazioni di necessità e di urgenza non superabili che impongano un intervento immediato, pena la non eleggibilità del Parlamento che rappresenterebbe un grave pericolo per i principi di uno Stato democratico. Per una ricostruzione recente del dibattito, vedasi M. PODETTA, *Il pregio di fondo, e qualche difetto, della legge n. 51 del 2019* (in attesa di una comunque non rinviabile riforma elettorale), in Nomos, 2/2019, 6 ed in precedenza A. RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, Ledizioni, Milano, 2018, 110 ss. Fra coloro che non escludono la possibilità dell'uso dei decreti-legge, cfr. F. G. PIZZETTI, *Può una legge elettorale essere adottata con un decreto-legge? Il Governo tecnico fra emergenza economico-finanziaria e crisi politica*, in Forum Quaderni costituzionali, 12 novembre 2012, 1 ss., mentre fortemente contrario R. BIN, *Può una legge elettorale essere adottata con un decreto-legge? Trastullandosi con il colpo di Stato*, in Forum Quaderni costituzionali, 18 novembre 2012, 1 ss.

⁵⁴ Sul punto cfr. *amplius* L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011, 127 ss. Preoccupato per le dimensioni molto più ampie che avranno i futuri collegi e per il conseguente danno alla rappresentanza politica è F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2019, 19 ss.

⁵⁵ Cfr. D. CASANOVA, *La delega legislativa per la determinazione dei collegi elettorali*, cit. 199 ss.; nonché infine A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2017, 4, che giustamente ha messo in evidenza come «più è consistente l'escursione massima da un collegio all'altro, più le possibilità di un disegno fraudolento dei collegi aumentano».

regioni speciali, che, salvo per la Valle d'Aosta, non è giustificata da nessuna norma costituzionale⁵⁶.

Questa diversità così significativa della capacità rappresentativa degli elettori nei diversi collegi può minare in radice la stessa effettività del principio dell'eguaglianza del voto di cui all'art. 48 Cost, facendo venir meno uno dei pilastri della democrazia, rappresentato dal postulato *one-man*, *one-vote* e *one-vote*, *one-value*⁵⁷.

D'altra parte, sapere preventivamente le dimensioni e la collocazione nel territorio delle circoscrizioni elettorali è essenziale anche al fine di valutare il funzionamento del sistema elettorale⁵⁸, i criteri per l'eventuale soluzione dei problemi connessi allo slittamento dei seggi da una circoscrizione ad altra⁵⁹ ed ancor più in generale, come davvero opererà la rappresentanza politica nel nuovo Parlamento.

Altro effetto di questa riforma "puntuale" sarà ovviamente anche l'immediata necessità di una riforma dei regolamenti parlamentari, che inciderà in modo significativo sui lavori delle Camere, specialmente con riguardo alla formazione delle Commissioni parlamentari permanenti, di cui ancora poco si è discusso, ma su cui si possono almeno immaginare gli effetti⁶⁰.

⁵⁶ Bene ha spiegato questo profilo con una serie di dati numerici precisi L. TRUCCO, Audizione in merito al d.d.l. S. 881 su "Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari" (Commissione Affari Costituzionali del Senato – giovedì 29 novembre 2018), in Consultaonline - Giurcost.org., fasc. 1, 2019, 15 rilevando che la modifica costituzionale insieme alla modifica legislativa accentuerà la "distanza" "nel rapporto tra il numero di seggi assegnati ex ante e la popolazione media, specie con riguardo a determinate circoscrizioni territoriali".

Ed ancora sull'anomalia delle regioni speciali ed in particolare sul Trentino Alto-Adige D. CASANOVA, *La delega legislativa per la determinazione dei collegi elettorali*, cit. 206 ss.

⁵⁷ Cfr. per tutti M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Editori Riuniti, Roma, 1991, 40 s.

60 Cfr. sul punto oltre agli AA. Già citati alla nt. 50, S. CURRERI, Gli effetti della riduzione dei parlamentari. Del fare riforme senza badare alle conseguenze, in laCostituzione.info, 6 febbraio 2020; e, come dice giustamente N. LUPO, La riduzione del numero dei parlamentari / 1. Una riforma giusta con la motivazione sbagliata, in Il Mulino, 1/2020, "Le opzioni di fondo contenute nei regolamenti di Camera e Senato, risalenti peraltro al 1920 nella loro impostazione di fondo e al 1971 nella loro architettura, in tema sia di organizzazione (si pensi ai gruppi, alle commissioni permanenti e bicamerali), sia di funzionamento delle Camere (basti pensare ai vari quorum, ma anche alla distribuzione dei carichi di lavoro), vengono ad essere poste profondamente in crisi da un mutamento siffatto. L'intento, in più

⁵⁸ Così anche G.L. CONTI, *Il problema della rappresentanza è un numero?*, cit., 240.

⁵⁹ Sul tema G. TARLI BARBIERI, *Lo slittamento dei seggi dopo la sentenza n. 35/2017*, in *Quad. cost.*, fasc. 3, 2017, 537 ss.

Un ultimo aspetto di cui poco (o, meglio, per niente) si parla⁶¹, attiene alle conseguenze che potranno derivare sulla rappresentanza di genere a causa della riduzione dei parlamentari. Là dove si riduce la rappresentanza dei cittadini, ne consegue in misura maggiore un'accentuazione della riduzione della rappresentanza femminile, per cui l'attuale legge elettorale non potrà certamente garantire la rappresentanza attuale che era arrivata finalmente ad un 30% degli eletti, dopo tanti tentativi d'inserire per le elezioni politiche meccanismi che agevolassero candidature di entrambi i generi. Grande attenzione dovrà essere prestata al tema, qualora si giungesse, come si prospetta, all'ennesima riformulazione della legge elettorale delle due Camere. Un modello potrebbe essere quello previsto per le elezioni del Parlamento europeo che ha portato buoni frutti.⁶²

Tale possibile effetto futuro della minor rappresentanza di genere è, d'altra parte, avvalorata dalla rappresentanza presente attualmente nei partiti minori, che pur hanno una storia di particolare attenzione al genere e ciò nonostante non garantita nelle ultime elezioni, proprio a causa del sistema elettorale. La nuova legge elettorale del 2017, infatti, a differenza delle precedenti ha consentito di passare da una rappresentanza femminile in Parlamento minore del 3% nella VI legislatura (1972) ad oltre il 30% di quella attuale, con quasi il 40% nel Movimento Cinque stelle, fino al 27% in Liberi ed uguali⁶³. I risultati sulla rappresentanza di

sedi dichiarato, di riqualificare l'attività parlamentare esige che queste opzioni di fondo si rimeditino in profondità".

⁶¹ Un accenno al tema viene fatto da G. DI PLINIO, Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il 'taglio' del numero dei parlamentari, in dieci mosse, in Federalismi.it, fasc. 10, 2019.

⁶² Si consideri che a livello di Parlamento europeo vi è stata una costante ascesa della rappresentanza femminile e che nelle ultime elezioni le donne hanno rappresentato il 42% della delegazione italiana, addirittura superiore alla media europea che comunque è arrivata al 41 % dei componenti del Parlamento (tali statistiche possono leggersi in https://www.europeandatajournalism.eu/ita/Notizie/Data-news/Parlamento-europeo-e-parita-di-genere-l-Ue-si-avvicina-al-suo-obiettivo. Cfr. M. D'AMICO, *La rappresentanza di genere nelle Istituzioni. Strumenti di riequilibrio*, in *giudicedonna.it*, 1/2017, 10.

⁶³ L'evoluzione della presenza delle donne in Parlamento è stata molto lenta, ma ha avuto negli ultimi anni una maggiore spinta. Per la ricostruzione dei dati su questo settore, cfr. Cfr. M.G. RODOMONTE, L'eguaglianza senza distinzioni di sesso in Italia. Evoluzioni di un principio a settant'anni dalla nascita della Costituzione, Giappichelli, Torino 2018; P. SCARLATTI, La declinazione del principio di parità di genere nel sistema elettorale politico nazionale alla luce della legge 3 novembre 2017 n. 165, in Nomos, fasc. 2, 2018, 9 ed in precedenza sul tema B. PEZZINI, Il riequilibrio di genere nella legislazione elettorale, in R. D'ALIMONTE-C. FUSARO (a cura di), La legislazione elettorale italiana, il Mulino, Bologna, 2008, 114-115; M. D'AMICO-A. CONCARO, Donne e istituzioni politiche, Giappichelli,

genere di quest'ultimo partito sono di per sé dimostrativi, non tanto della minore sensibilità al tema rispetto ad altri, ma di come i meccanismi elettorali possono aiutare certamente alla riduzione delle diseguaglianze, a condizione che siano accompagnati da scelte nella formazione delle liste che agevolino, anche nelle ipotesi di rappresentanza limitata dei partiti minori, un equo inserimento delle candidature femminili non solo nella parte finale delle liste elettorali. E questo dovrebbe avvenire sempre, indipendentemente dalla maggiore o minore rappresentatività del partito. Quando i numeri sono ridotti, accade, invece che i "posti migliori" siano prevalentemente maschili.

Su questo profilo occorre però segnalare negli ultimi tempi un maggiore impegno della maggioranza sul tema, forse dopo un inizio di legislatura che aveva messo in evidenza una certa "disattenzione" e che ha incrementato invece il dibattito in seno all'opinione pubblica. Non si può ad esempio non richiamare l'emanazione del d.l. 31 luglio 2020 n. 86, convertito in soli sei giorni nella legge n. 98/2020 con un sostanziale appoggio di tutto il Parlamento⁶⁴, al fine di imporre anche alla Puglia che si era dimostrata refrattaria agli inviti del Governo di intervenire sulla propria legge elettorale per introdurre meccanismi che garantissero la parità di genere come previsto nella legge n. 20 del 2016. Importanza accentuata dal fatto che si è trattato anche del primo esercizio del potere sostitutivo del governo, in attuazione dell'art. 120, co. 2 Cost., "a tutela dell'unità giuridica della Repubblica" ed al fine di "garantire l'effettività del rispetto del principio di accesso alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza" ai sensi dell'art. 51, co. 1, Cost. nella legge elettorale pugliese. Un segnale importante per la stesura della nuova legge elettorale di cui s'inizia a parlare⁶⁵

Torino 2006; E. PALICI DI SUNI, *Tra parità e differenza. Dal voto alle donne alle quote elettorali*, Giappichelli, Torino, 2004.

⁶⁴ È sicuramente indicativo il fatto che in fase di conversione entrambe le Assemblee abbiano affrontato immediatamente (prima dei canonici 5 giorni) il decreto legge e che sia stato discusso ed approvato dalla Camera il 3 agosto con due soli voti contrari ed il 6 agosto al Senato con nessun contrario (gli astenuti sono stati rispettivamente 182 e 98). Aspetto anche questo da segnalare, viste le incertezze, almeno teoriche, che si potevano muovere all'uso di un decreto-legge per l'esercizio del potere sostitutivo del governo. Ulteriore dimostrazione che quando vi è la volontà politica si superano tutti gli ostacoli teorici e formali, sempre che vi siano i presupposti costituzionali come ben precisato da T. GROPPI, "La Costituzione si è mossa": la precettività dei principi costituzionali sulla parità di genere e l'utilizzo del potere sostitutivo del governo nei confronti della Regione Puglia, in Federalismi fasc. 25, 2020

⁶⁵ Risultano a settembre 2020 presentate alla Camera almeno 4 proposte di legge di modifica del sistema elettorale della Camera e del Senato (C. 2329 Brescia, C. 2346 Molinari, C. 2562 Meloni e C. 2589 Sisto)

6. Ancora sul falso mito della riforma puntuale e le proposte di riforma costituzionale connesse

Oltre a queste conseguenze immediate e dirette, ancora lasciate nel limbo e nella forte incertezza istituzionale, è necessario valutare il contenuto di questa legge costituzionale non in modo puntuale, seguendo quella valorizzazione tanto osannata, quanto inquadrarla all'interno dell'obiettivo primario, basato su una pluralità di "pacchetti" più piccoli, ma "coordinati fra loro", che impongono di valutare i "loro possibili profili di intersezione" 66.

Molte sono, in realtà, le proposte di riforma costituzionale presentate durante questa legislatura, di cui alcune, come si è detto, già contenute nel "contratto di governo" e, quindi, in parte superate, altre, invece, ancora previste nel programma del governo attuale.

Si possono richiamare in questa sede solo per punti, senza argomentare nel dettaglio il loro contenuto, soffermandosi invece solo sugli aspetti che possono essere visti in un disegno unitario di riforma, che potrebbe sfuggire da un esame parcellizzato dei progetti già presentati, in parte approvati o discussi in una Camera:

- Modifica dell'art. 83 co. 2 Cost., per la riduzione rappresentanti regionali per elezione Presidente Repubblica⁶⁷
- Omologazione dell'elettorato attivo Camera e Senato e riduzione dell'età degli aventi diritto per l'elezione del Senato con modifica dell'art. 58 Cost.⁶⁸
- Modifica dell'art. 71 Cost. in materia di iniziativa legislativa popolare ed introduzione del referendum propositivo⁶⁹

⁶⁶ Così fra molti G. CERRINA FERONI, Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali), in Rivista AIC, 3/2019, 6 ss.

⁶⁷ A.C. 2094 Modifiche agli articoli 83, 84, 85 e 86 della Costituzione in materia di elezione del Presidente della Repubblica

⁶⁸ A.C. 1511 "Modifiche all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato attivo e passivo per l'elezione del Senato della Repubblica" approvato in prima lettura ed ora inviato al Senato (S. 1440).

⁶⁹ Disegno di legge costituzionale A.C. 1173, di iniziativa dei deputati D'Uva, Iezzi, Molinari, Brescia ecc., *Modifica dell'art. 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare*. Sullo stesso argomento è stato poi abbinato in fase referente il disegno di legge costituzionale A.C. 726, di iniziativa dei deputati Ceccanti, Cenni, De Menech, Giorgi, Fragomelli, La Marca, Morani, Pezzopane, Rosato, *Modifica dell'articolo 71 della Costituzione, concernente l'iniziativa delle leggi e l'introduzione del referendum propositivo*. Il testo è poi passato al Senato con disegno di legge costituzionale S. 1089.

 Modifica dell'art. 75 Cost. con eliminazione del quorum strutturale per la validità del referendum⁷⁰

La semplice elencazione⁷¹ mette in evidenza che le modifiche costituzionali prospettate rispondono, per lo più, ad una stessa *ratio*, ossia quella di intervenire sul ruolo del Parlamento e sulla sua rappresentatività. Obiettivo è quello di ridurre in maniera significativa il ruolo del Parlamento, minando alla radice le caratteristiche fondamentali della centralità del Parlamento, già in questi anni messe in discussione. Tutto ciò sicuramente influenzato anche da una crisi evidente della rappresentanza politica⁷², cercando così di spostare una parte del potere d'indirizzo, di stimolo e di controllo sul corpo elettorale, che si vuole trasformare nello strumento cardine della futura democrazia⁷³.

Fra le varie modifiche proposte, quelle che più devono essere lette in connessione alla legge costituzionale di riduzione dei parlamentari, sono i due progetti che intendono modificare gli istituti di democrazia diretta, ampliandone in maniera significativa il ruolo e l'efficacia nella formazione delle leggi, forzando la volontà del Parlamento o anche sostituendosi ad esso.

La proposta di legge di modifica dell'art. 71 Cost. con la previsione dell'iniziativa legislativa popolare "rafforzata" e la previsione di un *referendum* approvativo, non si limitano ad introdurre nuove forme di democrazia diretta, ma vanno in realtà a depotenziare quella rappresentativa. Gli istituti di democrazia

⁷⁰ Il tema della modifica della normativa sul *referendum* era prima contenuto nel disegno di legge costituzionale A.C. 1447 Modifiche agli articoli 71 e 75 della Costituzione, in materia di iniziativa legislativa popolare e di *referendum*, ora abbinato all'altro progetto A.C. 1173 richiamato alla nota precedente.

⁷¹ Si è fatto riferimento ai progetti di legge costituzionale presentati ed in parte già approvati da una delle Camere. A tali proposte si potrebbe aggiungere anche il riferimento ad altri obiettivi indicati nei programmi dei partiti presenti nella maggioranza e che hanno un contenuto strettamente connesso alle tematiche elencate nel testo: 1) eliminazione della previsione dell'elezione a base regionale del Senato, con la conseguente introduzione di un bicameralismo davvero perfetto; 2) Modifica dei sistemi di verifica delle elezioni per i membri Camera e Senato (art. 66 Cost.).

⁷² All'elencazione delle proposte di legge costituzionale prima fatta, dovrebbe aggiungersi anche il richiamo al progetto A.C. 2366 "Modifiche agli articoli 67 e 92 della Costituzione, concernenti l'introduzione dei principi di coerenza e lealtà elettorale nella formazione delle alleanze di Governo nonché del vincolo di mandato elettorale per i partiti e i gruppi politici organizzati", il cui testo non risulta disponibile, ma che ha come oggetto, desumibile dal titolo, un altro degli obiettivi da sempre presenti nel programma del Movimento Cinque stelle rappresentato dall'eliminazione del divieto di mandato imperativo, al fine di vincolare i propri parlamentari.

⁷³ Cfr. fra i tanti Y. MENY, *Popolo ma non troppo. Il malinteso democratico*, Il Mulino, Bologna, 2019, 157 ss.

diretta e partecipativa potrebbero in parte agevolare la democrazia rappresentativa, "sempre che vi siano le condizioni per evitare che si traducano in pronunciamenti plebiscitari o che sponsorizzino una "partecipazione oligarchica", ma la congiunzione tra il *favor* per l'appello al popolo e la riduzione del numero dei parlamentari produce una pericolosa convergenza nel mortificare il ruolo del Parlamento" Tutto ciò troverebbe ulteriore conferma in quanto affermato dall'ex ministro per i rapporti con il Parlamento (attuale sottosegretario alla Presidenza del Consiglio), on. Fraccaro, secondo cui la crisi del sistema politico nazionale è collegato alla capacità delle istituzioni parlamentari di rappresentare efficacemente la Nazione. Tale obiettivo può essere quindi realizzato, secondo il sottosegretario, attraverso la possibilità di sostituire alla dialettica parlamentare la legittimazione democratica del voto popolare. Soluzione questa estremamente chiara nel disegno politico del Movimento Cinque Stelle, che, tuttavia, non pare sicuramente essere uno strumento di garanzia della democrazia ed anzi foriera di "inconvenienti e disfunzioni non facilmente prevedibili" 175.

Se poniamo quindi in connessione la riduzione dei parlamentari, con l'introduzione dell'iniziativa legislativa popolare che può attivare il referendum approvativo, con l'eliminazione del divieto di mandato imperativo, il disegno di smantellamento della democrazia rappresentativa trova la sua piena realizzazione. Obiettivo da tempo perseguito da molti partiti politici e movimenti è infatti quello di evitare i c.d. "ribaltoni" che potrebbero essere evitati condizionando costituzionalmente la volontà dei parlamentari agli indirizzi di gruppo. Il trasformismo dei nostri rappresentanti è noto fin dall'unità d'Italia e, nonostante i tentativi di moralizzazione della politica, la libertà dell'eletto ha rappresentato una caratteristica indiscutibile e una garanzia anche per i rappresentati. La scarsa trasparenza dell'organizzazione interna dei partiti, parzialmente ridotta con la recente legislazione, ha ulteriormente rafforzato questo principio al fine di evitare un condizionamento della libertà del parlamentare di esprimere liberamente le proprie opinioni e di assumere posizioni diverse e contrastanti con il gruppo d'appartenenza. D'altra parte, il principio del divieto del mandato imperativo deve essere interpretato in modo strettamente connesso al problema della rappresentanza politica degli stessi parlamentari, sia nei confronti degli elettori, che degli stessi partiti e non necessariamente la rappresentanza verso gli uni può e deve coincidere con quello degli altri e l'evoluzione degli indirizzi e dei

⁷⁴ Così A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *Forumcostituzionale.it*, 30 settembre 2019.

⁷⁵ G.L. CONTI, Il futuro dell'archeologia: le proposte di riforma della Costituzione sul banco della XVIII legislatura, in Osservatoriosullefonti.it, fasc. 3, 2018, 3.

cambiamenti viene percepita direttamente ed ancor prima dai singoli parlamentari⁷⁶.

Anche questa proposta di revisione, se collegata alla riduzione dei parlamentari, ha come principale obiettivo, non certo quello di rafforzare e valorizzare il Parlamento, come si cerca di sostenere, ma anzi nasconde l'intenzione di trasformare il parlamentare in un soggetto che si limita a trasferire l'oggetto delle decisioni politiche prese altrove in un voto.

Occorre dunque, cercare di tirare le fila del discorso ed in particolare capire se la funzione di questa modifica costituzionale "puntuale", debba essere valutata singolarmente nella sua progettualità oppure porti con sé una pluralità d'interventi legislativi e costituzionali che determinano un modello pericoloso "a processionaria", come avevamo ipotizzato in premessa. Un modello pertanto pericoloso che nasconde in sé effetti non immediatamente visibili, ma sicuramente devastanti per il nostro ordinamento.

Il contenuto ulteriore necessario e le modifiche costituzionali possibili inducono a temere che la riforma sia solo apparentemente puntuale e poche informazioni vengano date sulle caratteristiche e le conseguenze della riforma. Niente è detto delle conseguenze immediate e dirette che derivano dalla riduzione dei parlamentari sul funzionamento delle Camere, sulla adeguata rappresentanza delle varie forze politiche nei lavori in Commissione, sulle modalità con cui i territori (specialmente quelli al di fuori delle grandi città) saranno rappresentati. Senza qui ritornare sugli aspetti già affrontati, poco si è detto delle conseguenze della riforma costituzionale sulla riduzione incontestabile della rappresentatività dei cittadini⁷⁷, che potrebbe essere poi accompagnata, al fine di una maggiore

⁷⁶ Questo costituisce un tema classico del costituzionalismo moderno, a partire da H. FENICHEL PITKIN, *The concept of Representation*, Berkeley, 1967; C. MORTATI, *Art.* 67, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna 1986, 179 ss; V. GUELI, *Il concetto giuridico della rappresentanza politica e la rappresentatività degli organi di governo*, in *Scritti giuridici*, Giuffrè, Milano, 1976, 146 ss.; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, Giuffrè, Milano 1991. Il contenuto dell'art. 67 Cost. ha visto una evoluzione interpretativa che tiene conto da un lato il concetto della rappresentatività degli elettori e della continua evoluzione del loro indirizzo e dall'altro del riconoscimento costituzionale dei partiti e dei gruppi parlamentari. Un equilibrio instabile di cui il parlamentare si deve fare portavoce. Cfr. in particolare L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in N. ZANON – F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza*

⁷⁷ Come giustamente ha rilevato C. SBAILO', *Tagliare il numero dei parlamentari? Si può a condizione di preservare la libertà di mandato. L'intima contraddittorietà della proposta di riforma gialloverde*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 30 marzo 2019, "la composizione numerica delle assemblee elettive incide, tuttavia, sulla determinazione della rappresentanza parlamentare e, dunque, indirettamente, sulla configurazione dell'intero

e della responsabilità politica, Giuffrè, Milano 2001, 34 ss.

_

stabilità governativa, ed al fine di evitare cambiamenti d'indirizzo improvvisi, dall'eliminazione del divieto del mandato imperativo, così da spostare le decisioni dei rappresentanti altrove rispetto alle aule parlamentari. Un Parlamento che sarebbe poi ulteriormente condizionato nelle sue decisioni dai vincoli provenienti dall'iniziativa legislativa popolare, svilendo ancor di più la sua rappresentanza democratica⁷⁸.

Se questa è una chiave di lettura possibile di questa riforma "puntuale", i dubbi sulla opportunità di tale modalità d'azione sono ancora più significativi, rispetto a quelli che possono essere mossi nei confronti di una riforma generale.

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

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

⁷⁸ Cfr. quanto già indicato nelle note 3 e 4 sul contenuto del *Contratto di governo* prima e nel Programma di governo poi. Gli obiettivi indicati nei due documenti confermano ancora una volta che la riduzione del numero dei parlamentari costituisce solo una delle finalità che s'intende perseguire, ma che deve poi essere accompagnata da riforme ulteriori, ma omogenee nel disegno di "smantellamento" dei pilastri della democrazia rappresentativa.



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.

318 A. PERTICI

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

320 A. PERTICI

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 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 politicopartitica) 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

322 A. PERTICI

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

324 A. PERTICI

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.



Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*

NICOLA LUPO**

Sommario

1. Premessa: una riforma giusta (e lungamente attesa), ma con la motivazione sbagliata. – 2. Un'attuazione per più versi cruciale. – 3. I singoli parlamentari. – 4. I gruppi parlamentari. – 5. Gli organi "di governo" delle due Camere: Uffici di Presidenza, Conferenza dei Capigruppo, Giunta per il regolamento. – 6. I Presidenti di Assemblea. – 7. Le commissioni permanenti. – 8. Le commissioni bicamerali. – 9. Infine, più in generale, il bicameralismo.

Data della pubblicazione sul sito: 14 settembre 2020

Suggerimento di citazione

N. LUPO, Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere, in Forum di Quaderni Costituzionali, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

^{*} Il contributo rappresenta la rielaborazione di una relazione 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 Istituzioni di Diritto Pubblico nella LUISS – Libera Università Internazionale degli Studi Sociali "Guido Carli" di Roma. Indirizzo mail: nlupo@luiss.it.

1. Premessa: una riforma giusta (e lungamente attesa), ma con la motivazione sbagliata

Nell'accingermi ad affrontare il tema assegnato credo sia corretto esplicitare, sin da subito, il mio punto di vista a proposito della revisione costituzionale da cui questa analisi prende le mosse. Ebbene, penso si tratti una riforma dai contenuti condivisibili (e lungamente attesi, visto che la riduzione dei parlamentari rappresenta un *refrain* del riformismo istituzionale italiano [CLEMENTI, 2019, p. 2 s.; TRIPODINA, 2020, p. 73 s.]), ma presentata con la motivazione sbagliata. Non è certamente in nome delle accuse alla "casta" e della riduzione dei "costi della politica" che si può intraprendere una seria azione di revisione del nostro assetto istituzionale; ed è anzi evidente come si tratti di motivazioni che rischierebbero di minacciare, se estremizzate, i fondamenti della democrazia rappresentativa e della stessa fiducia nelle istituzioni e nell'ordinamento [LUPO, 2019-II].

Rispetto a posizioni come quella appena argomentata si è criticamente rilevato che "una ragione sbagliata basta a compromettere l'essenza e l'esito di qualsiasi disciplina" [MANETTI, 2020, p. 3]. Mi sia consentito replicare che non sempre le motivazioni addotte, in modo più o meno sincero, dal legislatore si rivelano essere decisive nella valutazione della legge che viene approvata in nome di esse. Del resto, per avvalorare questa replica basterebbe forse tenere a mente l'insegnamento popperiano sugli effetti inintenzionali delle azioni intenzionali come oggetto di studio privilegiato per le scienze sociali [POPPER, 1969, p. 580 s.; ANTISERI, 2003, p. 29 s.]. E, più in concreto, ricordare quante riforme, legislative o financo costituzionali, pur immaginate e propugnate in nome di alcuni obiettivi, ne hanno poi realizzati di ben diversi.

2. Un'attuazione per più versi cruciale

Il dibattito costituzionalistico sulla riforma della Costituzione qui in esame appare piuttosto vivace, con giudizi che divergono su parecchi profili decisivi. Tra questi, se ne possono richiamare qui almeno tre.

In primo luogo, si discute sulla stessa importanza della revisione costituzionale in questione. Secondo alcuni, si tratterebbe di una riforma di rilievo marginale, di "una goccia nel mare delle riforme necessarie" [FUSARO, 2020, p. 241]. Secondo altri, al contrario, essa determinerebbe un *vulnus* alla democrazia rappresentativa, compromettendo "congegni, equilibri e garanzie" cruciali nelle democrazie parlamentari, quando non si configurerebbe addirittura come "un tassello di una trasformazione della forma di Stato in senso autoritario" [ALGOSTINO, 2019, p. 4 s.]; un tassello giudicato idoneo a compromettere sia la forma di governo, sia la forma di Stato [COSTANZO, 2020, p. 77].

In secondo luogo, si registra una intensa discussione anche circa i suoi effetti sulla funzionalità delle Camere. I promotori della riforma affermano che da essa deriverà una maggiore efficienza dei lavori parlamentari (per tutti, il Ministro per i rapporti con il Parlamento e per la democrazia diretta Fraccaro nell'audizione svolta il 12 luglio 2018 davanti alle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato [BIONDI DAL MONTE, 2020, p. 38 s.]) e altresì un rafforzamento del ruolo dei due rami del Parlamento, i quali guadagnerebbero così in "prestigio e autorevolezza" [CERRINA FERONI, 2019, p. 5]: trovando evidentemente supporto nelle tante inefficienze e difficoltà che si riscontrano oggi nell'attività delle Camere. Tuttavia, vi è anche chi, all'opposto, ritiene che la maggiore efficienza rappresenti un assunto indimostrato, se non addirittura da confutare, ipotizzando che "le lungaggini procedurali rimarranno invariate, se non peggioreranno per l'aumento del carico di lavoro" gravante su ciascun parlamentare [VIOLINI, 2020, p. 272].

In terzo ed ultimo luogo, persino quanto alla lettura della riforma in chiave comparata non vi è concordia, riscontrandosi divergenze radicali sul metodo della comparazione, e quindi sul suo oggetto. In particolare, prendendo in considerazione solo le Camere basse, alcuni rilevano che dopo la riforma costituzionale la Camera dei deputati italiana con 400 deputati sarebbe la Camera bassa meno numerosa, in rapporto alla popolazione, nel panorama europeo, con ogni deputato chiamato a rappresentare, in media, circa 151.000 abitanti [CARROZZA, 2019, p. 92; DELLEDONNE, 2020, p. 55; LUCIANI, 2020, p. 246]; e chi, all'opposto, considerando assieme le due Camere, visto il bicameralismo simmetrico, osserva che oggi l'Italia è lo Stato europeo con più parlamentari elettivi (945 tra deputati e senatori, come è noto) e che anche dopo la riduzione l'Italia resterebbe comunque ai piani alti di tale speciale classifica [DI PLINIO, 2019, p. 9 s.; FUSARO, 2020].

Ebbene, è facile osservare che, riguardo a tutti e tre i profili appena richiamati, questa diversità di giudizi discende dalle tante incognite che questa riforma ancora presenta. Le risposte a questi tre contrasti interpretativi finiscono perciò per dipendere, per larga parte, proprio da come la riforma sarà attuata: sia sul piano delle leggi elettorali, sia sul piano dei regolamenti parlamentari. Con particolare riferimento, quanto a quest'ultimo aspetto, proprio all'organizzazione interna delle Camere. Il tema qui affrontato, perciò, lungi dal configurarsi come un mero complemento rispetto al processo di riforma costituzionale, si rivela esserne – ovviamente, in prospettiva – elemento qualificante, se non decisivo, al fine di valutarne i contenuti e, soprattutto, gli effetti.

In altri termini, già da questi pochi passaggi accennati in sede introduttiva mi pare emerga come la partita della riforma dei regolamenti parlamentari – ovviamente non da sola, ma in stretta correlazione con quella relativa alla legge elettorale – risulti cruciale per sciogliere questi profili. In sintesi, e per anticipare il cuore della tesi che qui si vuole sostenere: se ci si limiterà a dare attuazione alla

riforma soltanto adeguando i quorum - e dunque, in particolare, riducendo i requisiti per la formazione dei gruppi e lasciando immutati numero e composizione delle commissioni, senza incidere in alcun modo sui rapporti tra le due Camere – il ritorno, in termini di maggiore efficienza e recupero del ruolo del Parlamento, appare tutt'altro che dimostrato. Se invece, al contrario, si avrà la forza di cogliere questa occasione per ripensare in profondità, esattamente 50 anni dopo i regolamenti del 1971, le caratteristiche dei soggetti e dei procedimenti parlamentari, a partire proprio dall'articolazione in gruppi e commissioni e dai meccanismi di funzionamento del bicameralismo simmetrico, una revisione costituzionale puntuale e apparentemente minimale potrebbe segnare un significativo cambio di passo negli assetti del parlamentarismo in Italia. Una opzione, quest'ultima, che sembra essere stata fatta propria dal Presidente Fico nella seduta della Giunta per il regolamento della Camera del 4 marzo 2020, dedicata appunto all'analisi dei possibili effetti della revisione costituzionale, laddove ha sottolineato l'esigenza di "ridefinire le complessive modalità e procedure di lavoro degli organi parlamentari, in modo da predisporre eventuali adeguamenti volti a rendere più efficace e razionale il lavoro dei deputati, assecondando così una richiesta più volte – e da parecchie legislature – avanzata dai deputati e dai Gruppi".

A ben vedere, non pare trattarsi di una novità. L'attuazione delle riforme costituzionali riveste sempre un ruolo cruciale: sia quando si tratti di revisioni organiche, sia laddove si sia davanti a interventi "a grappolo", sia infine allorquando, come nel caso di specie, vadano attuati emendamenti costituzionali specifici e puntuali. Del resto, non è nuova neppure la considerazione secondo cui l'attuazione degli emendamenti e delle revisioni costituzionali finisce per essere ancora più problematica e difficile rispetto al (già tutt'altro che facile) processo di attuazione di una nuova Costituzione, visto che le spinte alla continuità si rivelano essere, in questi casi, tendenzialmente ancora più forti. A maggior ragione, poi, all'indomani dello svolgimento di un referendum costituzionale, che ne rende incerto l'esito e, soprattutto, finisce per dividere i cittadini, le forze politiche e gli stessi costituzionalisti in favorevoli e contrari alla riforma: una riforma che, ove approvata, dovrà essere poi attuata rigorosamente e scrupolosamente, anche con il concorso attivo di coloro che l'hanno avversata, per non rivelarsi dannosa.

La scarsa attenzione mostrata dal legislatore di revisione costituzionale, qui come invero anche in altre occasioni, nella predisposizione di norme transitorie o nella prefigurazione di meccanismi di attuazione è un aspetto evidentemente da stigmatizzare perché accentua le incertezze circa gli esiti derivanti dalla riforma [MASCIOTTA, 2020, p. 765 s.]. Anche se non mi spingerei a dire che per ciò solo la riforma sia da ritenersi incostituzionale, e dunque – se ben comprendo – in contrasto con i principi supremi, appunto in quanto contenente una sorta di "delega in bianco" [cfr. la parallela relazione di Michela Manetti].

Inoltre, non va dimenticato che, almeno per quanto riguarda la legge elettorale, qualcosa in tal senso si è (già) fatto. Da questo punto di vista, la legge n. 51 del 2019 (Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari), mi pare – al di là di ogni giudizio di merito – un'interessante e innovativa soluzione, pur con parecchi limiti [TANTULLI, 2019; GORI, 2019; e, soprattutto, la relazione di Tarli Barbieri], di attuazione anticipata ed eventuale di una revisione costituzionale del sistema bicamerale, immaginata al fine di muoversi in coerenza con la consolidata giurisprudenza costituzionale che ha affermato la necessità che una legge elettorale ci sia sempre.

Come si ricorderà, proprio l'esigenza di rispettare il principio – probabilmente avente natura di principio supremo – secondo cui occorre assicurare la "necessaria, costante operatività" degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale, consentendo la loro "rinnovazione, in qualsiasi momento" (così, tra le tante, la sentenza della Corte costituzionale n. 26 del 1997), era stata alla base dell'opzione, percorsa dalla riforma costituzionale respinta il 4 dicembre 2016, nel senso di lasciare immutato il numero dei deputati (spingendo correlativamente a un ripensamento radicale della composizione e delle funzioni del Senato). Infatti, la revisione costituzionale, ove avesse optato per ridurre pure il numero dei componenti della Camera, avrebbe dovuto contenere una disposizione transitoria in grado di assicurarne da subito l'elezione, nelle more dell'approvazione di una nuova legge elettorale: e quindi, tra l'altro, sarebbe stata chiamata a prendersi cura altresì della conseguente ridefinizione dei collegi elettorali della Camera. L'aver mantenuto fermo a 630 il numero dei deputati ha invece consentito al disegno di legge di revisione costituzionale di occuparsi, con disposizione transitoria peraltro piuttosto sommaria e dall'interpretazione non agevole, della sola elezione (indiretta) del nuovo Senato [LUPO, 2016, p. 5 s.]. E ha consentito di progettare e poi approvare una nuova legge elettorale per la Camera – la legge n. 52 del 2015 – che sarebbe stata applicabile, almeno in teoria, per l'elezione dei 630 deputati, tanto in caso di successo quanto in caso di insuccesso della revisione costituzionale.

3. I singoli parlamentari

Nel passare ora in rassegna, alla luce dell'ipotetica riduzione del numero di deputati e senatori, i diversi soggetti dell'ordinamento parlamentare, si possono prendere le mosse dal singolo parlamentare. Riguardo a quest'ultimo, mi pare innegabile che il peso di ciascun parlamentare verrebbe a essere sensibilmente accresciuto per effetto della riforma costituzionale. Non si toccherebbero certamente i vertici propri del Senato statunitense, i cui 100 membri, ognuno dei quali eletto per un mandato di sei anni (rinnovabile senza limiti), esercitano un peso notevolissimo in quel sistema politico anche a livello individuale. Tuttavia, è

evidente che una cosa è essere membro di un organo composto da 630 deputati, un'altra di un organo composto da 400; e, a maggior ragione, da (soli) 200 parlamentari.

Ci si potrebbe domandare se questo ruolo accresciuto condurrà ad un miglioramento della classe politica. Certo, potrebbe essere questa una precondizione, in quanto renderebbe più attrattivo il mandato parlamentare, ma è difficile a dirsi; e le recenti esperienze dei consigli regionali a ranghi ridotti non sembrano aver comportato significativi effetti positivi in questo senso [TARLI BARBIERI, 2019-II, p. 377 s.]. Molto, ancorché non tutto, dipenderà dalle caratteristiche della legge elettorale, che è decisiva per più aspetti, tra i quali, evidentemente, la selezione dei rappresentanti [BIONDI, 2019, p. 4 s.]. Oltre che, ovviamente, dalle opzioni compiute dai partiti politici.

Ad ogni modo, la riforma costituzionale dovrebbe rendere i singoli parlamentari (relativamente) più visibili, sul piano individuale: pur nella consapevolezza che i meccanismi della comunicazione politica contemporanea privilegiano decisamente la dimensione personalistica dei leader rispetto a quella collettiva delle assemblee, le quali invece, nel loro pluralismo, risultano assai più difficilmente "comunicabili" in termini semplificati e immediati davanti all'opinione pubblica. Anche le strutture di supporto all'attività di Camera e Senato, ove restassero tali – e credo che esse dovrebbero almeno mantenere la dimensione attuale, visto che già sono state sottoposte a una drastica cura dimagrante nel corso degli ultimi due decenni – potrebbero persino far sì che i singoli parlamentari siano meglio supportati. Anche perché il loro compito sarà inevitabilmente più gravoso, sia per banali ragioni di "divisione del lavoro", sia perché saranno chiamati a rappresentare territori tendenzialmente più vasti (specie ovviamente ove permanessero collegi uninominali nella percentuale oggi prevista): un onere certo non facile, ancorché reso senz'altro più agevole dalla disponibilità delle nuove tecnologie [DI PLINIO, 2019, p. 11].

Anche alla luce del quadro fornito dalla legge elettorale che si applicherà per l'elezione delle nuove Camere, occorrerà poi, comunque, riflettere sul rapporto tra singoli parlamentari e gruppi di appartenenza. Una questione annosa [GUSMAI, 2019], su cui la giurisprudenza costituzionale pare aver preso una posizione piuttosto chiara di recente, laddove ha riconosciuto i singoli parlamentari, ma non i gruppi, come poteri dello Stato legittimati a sollevare conflitti di attribuzione davanti alla Corte costituzionale (ordinanze n. 17 del 2019 e n. 60 del 2020).

Invero, nella prima pronuncia in cui la Corte costituzionale ha riconosciuto i singoli parlamentari come poteri dello Stato, l'ordinanza n. 17 del 2019, l'esclusione di un analogo riconoscimento per i gruppi parlamentari si prestava ad essere letta come il frutto di una decisione di inammissibilità limitata al caso di specie, visto che essa era motivata sulla base delle caratteristiche con cui era stato presentato il ricorso da parte del gruppo PD. La pronuncia intervenuta l'anno

successivo, l'ordinanza n. 60 del 2020, ha confermato invece tale assunto, sulla base di una motivazione di ordine più generale. In essa, infatti la Corte, probabilmente anche in replica ad alcune posizioni espresse in dottrina (nelle quali si era sostenuto come fosse un po' paradossale che il gruppo non potesse fare ciò che era ritenuto possibile per il singolo parlamentare [LUPO 2019, p. 8; FABRIZZI 2019, p. 107]), ha precisato che "l'indiscutibile ruolo svolto dai gruppi parlamentari quali espressioni istituzionali del pluralismo politico [...] non comporta, di per sé, che si debba riconoscere agli stessi la titolarità delle medesime prerogative spettanti a ciascun membro del Parlamento".

In termini più generali, ci si potrebbe domandare se non sia in atto, nelle sue fasi iniziali, una inversione di tendenza rispetto all'evoluzione di gran lunga dominante registratasi nel XX secolo. Quest'ultimo, infatti, come è noto, è stato il secolo in cui si è passati dal Parlamento dei notabili al parlamento dei partiti, con una crescita costante del ruolo dei gruppi. Basti pensare, per tutti, ai fenomeni del "contingentamento dei tempi", del "contingentamento degli emendamenti" e infine, nella fase più acuta dell'emergenza legata al Covid-19, persino ad una sorta di "contingentamento dei parlamentari" fisicamente presenti in aula [LUPO, 2020; CURRERI, 2020-II, p. 229]: fenomeni tutti in cui si è fatto leva essenzialmente sui gruppi al fine di rendere più spedite e meno complesse le procedure parlamentari. Fenomeni che però sembrano dare per scontata una elevata significatività dei gruppi parlamentari, e la loro corrispondenza con partiti politici solidi e tendenzialmente stabili. Il che, è risaputo, accade con sempre minore frequenza.

4. I gruppi parlamentari

Per quanto riguarda specificamente le caratteristiche dei gruppi parlamentari, è anzitutto evidente che, se non intervenisse modifica alcuna dei regolamenti di Camera e Senato riguardo ai *quorum* attualmente previsti per la formazione dei gruppi, la possibilità di costituire gruppi si ridurrebbe di molto: tanto che alcune forze politiche, anche di medie dimensioni, non sarebbero più in grado di formare da sole un gruppo. Questa conseguenza della riduzione del numero dei parlamentari sarebbe poi resa ancor più stringente al Senato per effetto del requisito politico-elettorale – consistente nella cioè nella necessaria corrispondenza con un partito o movimento politico che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di senatori (art. 14, comma 4, primo periodo, reg. Senato) – introdotto nella riforma regolamentare del dicembre 2017, in aggiunta alla soglia numerica.

Può forse essere interessante ricordare l'esperienza della III legislatura repubblicana (1958-1963), ove in un Senato composto da 251 senatori furono costituiti (oltre al misto) solo 4 gruppi parlamentari (in corrispondenza dei 4 maggiori partiti: DC, PCI, PSI e MSI), a fronte degli 8 gruppi della Camera. Nella

legislatura precedente i senatori dei partiti minori che sostenevano il Governo (liberali, repubblicani e socialdemocratici), invece, si misero insieme costituendo un gruppo autonomo. Dal 1963, l'aumentato numero dei senatori in applicazione della legge costituzionale n. 2 del 1963 consentì ai partiti minori una rappresentanza di senatori sufficiente a formare gruppi autonomi, in sostanziale coincidenza con l'avvio dei governi di centro-sinistra [GIANNITI, 2019, p. 125 s.]. Nel 1977, infine, si introdusse nel regolamento del Senato una disposizione (eliminata dalla già ricordata riforma del dicembre 2017), analoga a quella tuttora presente nel regolamento della Camera, che permetteva al Consiglio di Presidenza di autorizzare la costituzione di gruppi "in deroga", purché formati da almeno 5 senatori e rappresentativi di "partiti organizzati nel paese".

In assenza di una revisione dei regolamenti parlamentari, gli effetti della differenza nella disciplina attualmente vigente, nelle due Camere, sulla formazione dei gruppi si allargherebbe. Diventerebbe poi ancor più eccezionale la natura della deroga di cui si possono avvalere, ex art. 14, comma 5, reg. Senato (senza nemmeno la necessità di un'autorizzazione del Consiglio di Presidenza), i senatori appartenenti alle minoranze linguistiche (a maggior ragione considerando la riduzione minimale dei seggi senatoriali spettanti al Trentino-Alto Adige, che passerebbero da 7 a 6).

Passandosi alla soluzione diametralmente opposta, l'ipotesi di abbattere proporzionalmente tutte le soglie attualmente richieste per la formazione dei gruppi, portandole ad esempio (da 20) a 13 deputati e (da 10) a 6 senatori, come pure è stato prospettato [CURRERI 2020-I], non sembra invero particolarmente opportuna. Anche perché non va dimenticato che rispetto al 1920 il numero dei deputati si è notevolmente accresciuto, rendendo perciò, ovviamente, la soglia di 20 deputati, rimasta immutata per un secolo, più agevole da raggiungere. I deputati, nel 1920, erano pressoché esattamente il numero intermedio tra quello attuale (630) e quello previsto dalla riforma costituzionale (400), ossia 508. In termini percentuali, pertanto, la soglia per la formazione di un gruppo prevista alla Camera (anche a prescindere dai gruppi "in deroga") si è da allora sensibilmente abbassata, passando dal 3,93% al 3,17% (ed era pari al 3,48% nella prima legislatura repubblicana).

Ci sono comunque, a fare da "cuscinetto", in caso, le già accennate disposizioni del regolamento della Camera (art. 14, commi 2 e 5) sui gruppi "in deroga" (una deroga ritenuta costantemente, ancorché discutibilmente, applicabile anche a gruppi con meno di 10 deputati) e quelle sulle componenti politiche del gruppo misto (di norma di almeno 10 deputati, ma con soglia anche qui derogabile, purché si tratti di componenti politiche superiori a 3 deputati). Paradossalmente, dopo la riduzione del numero dei parlamentari, delle norme attualmente presenti nel regolamento della Camera, sui gruppi autorizzati e sulle componenti politiche del

gruppo misto, vi sarebbe particolare bisogno al Senato, vista la maggiore difficoltà nell'assicurare una congrua rappresentanza di senatori ai partiti piccoli o medi.

In ogni caso, mi pare che vada ribadita anche a questo proposito una forte esigenza di uniformità tra i due rami del Parlamento. La recente vicenda della formazione, pochi giorni dopo la costituzione del governo Conte 2, del gruppo "Italia Viva-PSI", in cui si è registrata un'interpretazione dell'art. 14, comma 4, del regolamento del Senato talmente forzata, in quanto contrastante con la disposizione di cui al primo periodo di tale comma, e a tal punto impopolare, che nessuno ha osato esplicitarla [sulla vicenda Maestri, 2019; MANNINO-CURRERI, 2019, p. 72 s.; RONGA, 2020, p. 232 s.; PODETTA, 2020, p. 140 s.], mostra come allorquando le norme tra Camera e Senato sono divergenti sia tendenzialmente la moneta cattiva a scacciare la buona. Cioè, al di là di ogni giudizio di valore, come gli intenti razionalizzatori di chi riscrive i regolamenti finiscano per essere sistematicamente frustrati ove questi intenti non siano perseguiti con coerenza in ambedue i rami del Parlamento. E' evidente infatti che l'argomento più forte per autorizzare la formazione di un nuovo gruppo al Senato, interpretando in termini estensivi uno spiraglio lasciato aperto dalla lettera del nuovo regolamento (per effetto del combinato disposto dell'art. 14, comma 4, penultimo periodo, e dell'art. 15, comma 3), è stato in realtà di tipo politico-sostanziale: ed è stato rappresentato dal fatto che quel (nuovo) partito, ancorché non fosse presente nelle schede elettorali nel 2018 e non avesse conseguito l'elezione di "senatori" (espressione non a caso usata al plurale dall'art. 14, comma 4, primo periodo, del regolamento del Senato), era stato comunque in grado di dare origine ad un autonomo gruppo parlamentare, con più di 20 deputati, alla Camera, in ossequio al regolamento di quel ramo del Parlamento, tuttora ancorato al solo requisito quantitativo.

5. Gli organi "di governo" delle due Camere: Uffici di Presidenza, Conferenza dei Capigruppo, Giunta per il regolamento

Riguardo agli organi collegiali "di governo" delle due Camere, tutti presieduti dal Presidente di Assemblea (Uffici di Presidenza, Conferenze dei Capigruppo, Giunte per il regolamento) probabilmente il nodo non è tanto quello di una riduzione dei loro componenti, quanto quello della valutazione di eventuali accorpamenti; e, soprattutto, della costruzione di sinergie e forme di lavoro congiunto tra i corrispondenti organi di Camera e Senato, oltre che di eventuali adattamenti dei loro meccanismi di funzionamento (sui quali non si può che fare rinvio alla parallela relazione di Luigi Ciaurro).

Sugli Uffici di presidenza, è chiaro che il numero dei loro componenti appare difficilmente riducibile: vicepresidenti (4), questori (3) e segretari (minimo 8) restano necessari anche in assemblee a composizione più ridotta. Al massimo, si può prospettare una lieve diminuzione dei soli segretari, o almeno augurarsi che la

diminuzione dei parlamentari, ove si rifletta in un decremento dei gruppi, freni la moltiplicazione di segretari che si è registrata nelle ultime legislature, realizzata al fine di assicurare la presenza di tutti i gruppi all'interno dell'Ufficio di Presidenza senza però alterare una qualche proporzionalità nella sua composizione [GRIGLIO-PERNICIARO, 2010].

Nutrirei invece parecchie perplessità rispetto all'ipotesi, pur talora avanzata, di una fusione tra l'Ufficio di Presidenza e la Conferenza dei capigruppo: si politicizzerebbero e si avvicinerebbero troppo alle situazioni politiche contingenti delicate scelte di funzionamento interno rimesse al primo dei due organi richiamati. Semmai – se si volesse perseguire davvero l'obiettivo di un "ruolo unico" del personale delle amministrazioni di Camera e Senato – sarebbe allora indispensabile dare luogo a forme di operatività congiunta tra gli Uffici di Presidenza dei due rami del Parlamento. Semmai, il "successo" delle Conferenze dei capigruppo, le quali in questi anni hanno ulteriormente ampliato le loro funzioni, andando ben al di là della mera programmazione dei lavori, dovrebbe far riflettere sui vantaggi derivanti dal loro (assai limitato) regime di pubblicità e dalla presenza, nel loro seno, dei *leader* politici, oltre che del rappresentante del Governo.

Più delicata è la questione delle Giunte per il regolamento, che mi paiono versare, specie nelle due legislature più recenti, in profonda crisi [BARTOLUCCI, 2016, p. 289 s.]. Da ultimo, financo nella gestione dell'emergenza, che pure ha richiesto una ridefinizione di non poche regole di funzionamento delle Camere al fine di garantire il rispetto del c.d. "distanziamento sociale" e di adeguare la pubblicità dei lavori delle commissioni permanenti, le riunioni delle Giunte sono state poche (una al Senato; tre alla Camera), mentre il ruolo-chiave è stato esercitato perlopiù dalla Conferenza dei capigruppo.

Per inciso, quanto alle altre Giunte, può osservarsi che alla Camera ben si potrebbero fondere tra di loro, sul modello Senato, Giunta delle elezioni e Giunta delle immunità, senza che ciò origini particolari problemi. E potrebbe essere altresì l'occasione per codificare, anche nel regolamento della Camera, la convenzione, da tempo in essere, sulla necessaria appartenenza del presidente di tali Giunte a un gruppo di opposizione (ed eventualmente per ragionare di una loro composizione paritaria, tra maggioranza e opposizione).

6. I Presidenti di Assemblea

L'appena richiamata crisi delle Giunte per il regolamento appare strettamente legata al ruolo dei Presidenti di Assemblea quali "giudici" del diritto parlamentare [LUPO, 2013], rispetto al quale tali Giunte si pongono in termini di ausilio; e, al Senato, ora fors'anche in termini di (assai atipico) appello, su richiesta di almeno un terzo dei senatori, o di capigruppo dal pari peso [sulle diverse letture dell'art.

18, comma 3-bis, reg. Senato, cfr. CURRERI, 2017, p. 653 s.; GIANFRANCESCO, 2018, p. 8 s.; MANETTI, 2018, p. 9 s.]. Un ruolo presidenziale che invero fatica anch'esso non poco a delinearsi in modo soddisfacente, nella fase attuale.

È in risposta alle difficoltà che i Presidenti di Assemblea incontrano, negli ultimi decenni, nell'esercitare questo ruolo che si spiega, in termini sintetici, la maggiore attenzione prestata dalla Corte costituzionale nei confronti dei procedimenti che si svolgono presso Camera e Senato. Per esemplificare: se le prassi dei maxiemendamenti o dell'introduzione di emendamenti estranei nei disegni di legge di conversione dei decreti-legge fossero stati arrestate, o quanto meno efficacemente limitate dai Presidenti di Assemblea non vi sarebbe stato bisogno di interventi, *a posteriori* e necessariamente un po' *tranchant*, da parte della Corte costituzionale.

Alla luce dell'indebolimento di questo ruolo dei Presidenti di Assemblea si spiega altresì come mai i "moniti" formulati in proposito dalla Corte costituzionale – sia quanto al necessario ragionevole equilibrio tra le esigenze in gioco nelle procedure parlamentari (ordinanza n. 60 del 2020), sia riguardo alle forme di dialogo e di confronto con il legislatore (la cui importanza è stata sottolineata, anche sulla base di esperienze comparate, dalla relazione annuale svolta dalla Presidente Cartabia [CARTABIA, 2020, p. 7 s.]) – abbiano ricevuto fin qui un seguito nullo o quasi.

Detto in altri termini, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 9 del 1959, aveva fatto una scommessa, per larga parte riuscita, sugli ordinamenti interni di Camera e Senato e posto le premesse per l'espansione del ruolo imparziale dei Presidenti, quali "giudici", appunto, del diritto parlamentare, perlomeno dove dettato da fonti sub-costituzionali [BRUNELLI, 2016; TARLI BARBIERI, 2019-I]. Oggi il quadro è decisamente cambiato e la procedura individuata e seguita è sempre più spesso oggetto di contestazioni, sia ove le relative questioni procedurali siano state decise dal Presidente di Assemblea, sia nei casi, sempre più rari, in cui esse siano state affrontate con un parere (espresso in genere a maggioranza, in più occasioni risicata) della Giunta per il regolamento.

Se il ruolo dei Presidenti di Assemblea si politicizza, e se non si delineano o non si rafforzano adeguatamente strutture interne in grado di assicurare maggiore imparzialità nell'applicazione dei regolamenti parlamentari, allora il controllo esterno, di tipo giurisdizionale, a tutela dello stesso Parlamento, finisce per diventare necessario. E', del resto, un fenomeno non solo italiano: sempre più spesso le Corti costituzionali e, talora, le Corti supreme tendono a porsi non più in contrapposizione al Parlamento-legislatore, bensì a protezione e a tutela delle preziose funzioni svolte dai "loro" Parlamenti [BAR-SIMON-TOV, 2015; LUPO, 2019-IV]. Funzioni che consistono ad esempio nel farsi carico di operare, all'interno del procedimento legislativo, un primo bilanciamento tra i diversi principi e valori costituzionali in gioco, ma che sono divenute, specie in ordinamenti ad accentuato pluralismo, sempre più difficili da assolvere. Tant'è che

la garanzia-protezione delle Corti è spesso chiamata a intervenire per evitare il rischio che siano gli stessi Parlamenti a rinunciare del tutto a esercitare funzioni siffatte: così finendo talora per far sì che l'attività delle Corti prestasse il fianco ad accuse di paternalismo [ROZNAI, 2018; FARAGUNA, 2019], ma consentendo comunque alle Corti medesime di evitare una sovraesposizione eccessiva, evitando che esse siano sistematicamente chiamate a definire in modo diretto, senza l'intermediazione del legislatore, i bilanciamenti in questione.

7. Le commissioni permanenti

Proprio le commissioni permanenti rappresentano, forse, l'aspetto organizzativo su cui maggiormente si avverte l'esigenza di una riforma dei regolamenti parlamentari, incredibilmente rimasti nella sostanza invariati, sul punto (salvo limitate innovazioni, incentrate quasi tutte sulle caratteristiche delle Commissioni politiche dell'Unione europea), dal 1987 alla Camera e dal 1988 al Senato. Una stasi che ha ignorato perciò - qui sì, per bieche ragioni di conservazione delle poltrone, perlopiù celate dietro la scusa delle riforme del bicameralismo in itinere - le conseguenze sistemiche della riforma dei Ministeri di cui al decreto legislativo n. 300 del 1999 e, soprattutto, della pressoché completa riscrittura del Titolo V Cost. avvenuta tra il 1999 e il 2001: interventi di tipo organico che avrebbero richiesto, all'evidenza, un ripensamento complessivo delle attribuzioni materiali delle commissioni, e anche del sistema stesso delle commissioni permanenti [ZUDDAS, 2002; CATELANI, 2003, p. 39 s.; LUPO, 2006; MIDIRI, 2006, p. 129 s.; FASONE, 2012, p. 392 s.]. La riduzione dei parlamentari rende dunque ancora più ineludibile la diminuzione e l'accorpamento delle commissioni permanenti [CERRINA FERONI, 2019, p. 9 s.].

La mancata riconfigurazione del sistema delle commissioni parlamentari permanenti – alla quale talvolta si è ovviato con soluzioni "tampone" (si pensi alle due atipiche commissioni "miste" e "di studio" istituite nella XVII legislatura dalla Presidente della Camera Boldrini e operanti al limite della legalità dell'ordinamento parlamentare: la Commissione per i diritti e i doveri relativi ad internet e la Commissione «Jo Cox» sull'intolleranza, la xenofobia, il razzismo e i fenomeni di odio) – ha originato altresì effetti assai deleteri su metodi e contenuti della legislazione statale e, al contempo, sulla quantità e sulla qualità dell'apporto parlamentare alla legislazione. Una legislazione rappresentata ormai in larghissima prevalenza da mega-provvedimenti "omnibus" – soprattutto decreti-legge e relative leggi di conversione – esaminati in sede referente perlopiù da commissioni con competenze "trasversali" quali le Commissioni bilancio e le Commissioni affari costituzionali. Con contenuti che perciò sfuggono evidentemente al dominio delle commissioni "di settore", chiamate ad intervenire soltanto in sede consultiva.

Probabilmente, di fronte al necessario ripensamento delle commissioni permanenti, ad un secolo esatto dalla riforma che ne configurò i caratteri attuali, il punto di attacco più corretto pare essere rappresentato dal superamento del principio tradizionale – che subisce talune deroghe, per i parlamentari membri del Governo e, al Senato, altresì per i gruppi minori – in base al quale ciascun parlamentare deve, di regola, essere membro di una sola commissione permanente [conformemente, PERTICI, 2020, p. 258]. In questo modo, si romperebbe la connessione necessaria tra il numero delle commissioni di Camera e Senato (che sarebbe comunque da ridurre, rispetto alle 14 attuali) e il numero dei parlamentari: una connessione che specie in un Senato di poco più di 200 componenti darebbe origine a non pochi problemi.

Come si è prontamente notato [TUCCIARELLI 2020, p. 180], se questa regola restasse immutata, si avrebbe infatti, ceteris paribus, nel nuovo Senato, un numero medio di senatori per ogni commissione permanente oscillante tra 14 e 15. Una riduzione che probabilmente sarebbe invero troppo drastica (anche se non mancano Parlamenti con commissioni composte da un numero inferiore di membri: per tutti, basti citare il Senato australiano, in cui ciascuna commissione è composta da soli 6 membri), in particolare ove si intenda mantenere la possibilità dell'approvazione in sede legislativa/deliberante delle leggi, che è prefigurata, com'è noto, dall'art. 72, terzo comma, Cost.: una possibilità che i regolamenti di Camera e Senato prontamente attuarono sin dalla I legislatura repubblicana e che fu utilizzata assai intensamente fino all'inizio degli anni Novanta [TARLI BARBIERI, 2016, p. 2372 s.]. Gli inconvenienti derivanti da commissioni troppo piccole si accrescerebbero poi ulteriormente visto che, a stare al regolamento del Senato attualmente vigente, per come modificato nel dicembre 2017 (art. 34, comma 1bis, sulla cui conformità a Costituzione più d'uno ha espresso perplessità [VOLPI, 2020, p. 73]), proprio la sede legislativa/deliberante, assieme alla sede redigente, è la sede cui il Presidente di Assemblea deve assegnare, "di regola", i progetti di legge.

Certo, l'appartenenza di ogni parlamentare a più di una commissione comporterebbe non poche conseguenze in termini di organizzazione del tempo e della logistica parlamentare, ma non mi pare un ostacolo insormontabile. Forse, si potrebbe distinguere anche tra commissioni permanenti, per così dire, "di serie A" (con una appartenenza tendenzialmente *full-time*) e commissioni permanenti "di serie B" (*part-time*); e a queste affiancare giunte, comitati e organi bicamerali (tutti *part-time* per definizione). Esperienze comparate non mancano [IACOMETTI, 2010, p. 189 s.; FASONE, 2012, p. 157 s.] e qualche buona pratica può forse essere anche importata da alcuni consigli regionali che pure in più casi conoscono la "*multiple membership*" [GRIGLIO, 2009, p. 121 s.].

In parallelo, si può probabilmente porre in discussione altresì l'idea di fondo di commissioni permanenti specializzate solo ed esclusivamente per materia, e chiamate perciò, in quel determinato ambito materiale, a svolgere, almeno in chiave istruttoria, tutte le attribuzioni spettanti alle Camere. Il modello adottato negli ultimi decenni a Westminster, ad esempio nel senso della distinzione tra commissioni (speciali) legislative e commissioni (permanenti) di controllo, si è rivelato essere un notevole successo [BENTON-RUSSELL, 2013]; e si presta altresì ad accogliere meglio e a valorizzare quegli istituti del c.d. "post-legislative scrutiny" che si vanno diffondendo nei Parlamenti contemporanei [GRIGLIO-LUPO, 2020].

Va anche considerata l'innovazione tecnologica e va messo in conto ciò che essa comporta, pur con le dovute attenzioni e con la necessaria re-ingegnerizzazione delle procedure (e la regolazione dei relativi regimi di pubblicità), non tanto per l'Assemblea, quanto soprattutto per le commissioni. Anche ove le regole e le procedure restino invariate, la diffusione di internet determina infatti un cambiamento profondo nell'attività delle commissioni perché incrementa automaticamente, e in misura assai cospicua, il livello di trasparenza dei lavori parlamentari [FASONE-LUPO, 2015]: rendendo perciò assai più difficile creare quella informalità e quella semi-pubblicità che probabilmente sono state, assieme ad un forte sistema dei partiti, alla base del successo delle commissioni in sede legislativa/deliberante.

8. Le commissioni bicamerali

In questa chiave, le commissioni bicamerali non possono non essere ripensate, anche in profondità. Mi pare infatti difficilissimo mantenerne l'attuale numero (attualmente superiore a dieci, perlopiù composte da 40-50 membri) e assicurare l'effettiva partecipazione, in ciascuna di esse, di un numero eguale di deputati e senatori. Per esemplificare, con 200 senatori elettivi basterebbero, evidentemente, 10 commissioni bicamerali da 40 membri l'una per far sì che pressoché tutti i senatori siano oberati da un impegno ulteriore, aggiuntivo rispetto a tutti gli altri (l'appartenenza a una commissione permanente, eventualmente a una giunta, senza considerare altri incarichi nei gruppi di appartenenza, nelle delegazioni parlamentari o in assemblea, oltre ad eventuali incarichi di governo).

Ecco perché mi sembra ineliminabile una drastica riduzione dei componenti degli organi bicamerali, alcuni dei quali, in ipotesi, potrebbero essere composti, in particolare se chiamati a svolgere funzioni di controllo, anche da un numero limitatissimo di membri. Ad esempio, ove rispondessero a compiti conoscitivi delimitati, si potrebbero fors'anche immaginare organi composti da due soli parlamentari (uno di maggioranza e uno di opposizione); oppure si potrebbe ipotizzare una composizione di taluni organi bicamerali pari a un parlamentare per gruppo. Lasciando poi l'esercizio delle funzioni decisionali a sedi maggiormente rappresentative.

Il discorso ovviamente cambia ove ci si riferisca alle commissioni di inchiesta, per le quali (monocamerali o bicamerali che siano) resta la necessità di rispettare la prescrizione dell'art. 82 Cost. sulla composizione proporzionale ai gruppi parlamentari (per cui, anche a questo proposito si rivela essere decisiva la configurazione delle norme sulla formazione dei gruppi).

A commissioni bicamerali potrebbero altresì essere affidate funzioni ulteriori, specie sul versante del controllo-indirizzo e quanto ai rapporti con altri soggetti/ordinamenti, al fine di limitare le duplicazioni e di muoversi in piena coerenza con la linea evolutiva verso un bicameralismo più coordinato, financo "unitario". È chiaro, infatti, che fin tanto che il Parlamento era il solo organo rappresentativo nello Stato-nazione il bicameralismo poteva essere senz'altro utile ad assicurare una maggiore riflessioni sulle leggi da approvare, mentre quando si trova chiamato a confrontarsi con altre sedi rappresentative, spesso anch'esse dotate di potere legislativo, il bicameralismo paritario finisce spesso per rivelarsi un impiccio, o comunque per appesantire non poco processi la cui tempistica sfugge alla determinazione da parte del Parlamento.

Si pensi anzitutto alle funzioni europee, che ben potrebbero essere affidate, sul modello spagnolo, a una commissione bicamerale [BASSANINI, MANZELLA, 2017, p. 180]: con sicuri vantaggi sull'omogeneità delle posizioni espresse dal Parlamento e anche, di conseguenza, sull'autonomia e sull'incisività del contributo delle Camere. Un effetto che, evidentemente, non tutti desiderano e che tende a essere ostacolato dall'adozione di modelli procedurali per più profili divergenti tra Camera e Senato. Qualche difficoltà potrebbe residuare nelle forme di (eventuale) coinvolgimento dell'Assemblea, che attualmente sono delineate con modalità diverse da Camera e Senato, e peraltro fin qui pressoché inapplicate. Ma pare trattarsi di difficoltà non insormontabili, posto che si potrebbe ipotizzare un'attivazione, all'occorrenza, di uno o dell'altro ramo del Parlamento.

Lo stesso può dirsi anche con riferimento alle funzioni di indirizzo e di controllo parlamentare sulla finanza pubblica. Dal momento che gli indirizzi vengono indicati in parallelo da Camera e Senato, nelle risoluzioni approvative del DEF, della NADEF e delle relazioni governative sullo scostamento, viene infatti naturale domandarsi che senso abbia non potenziare ulteriormente l'istruttoria bicamerale. Anche a questo proposito, invece, si registra, proprio a carico dei regolamenti parlamentari, una perdurante inattuazione costituzionale: dell'art. 5, comma 4, l. cost. 1/2012, laddove ha attribuito alle Camere, "secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti", l'esercizio della "funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni" [GRIGLIO, 2013, p. 6 s.; LUPO, 2017, p. 44 s.]. Una inattuazione, sia consentito aggiungere, che risulta particolarmente grave, specie nel momento in cui, per fronteggiare le conseguenze del Covid-19, si sta sensibilmente sviluppando il volume della spesa

pubblica e, quindi, giustamente, si chiede di accrescere i controlli sulla sua qualità. Rispetto a questi controlli il Parlamento può, in astratto, o chiamarsi fuori – e sarebbe scelta deleteria e gravida di conseguenze negative – o può, al contrario, provare a fungere da fulcro, in un circuito che coinvolge organi governativi (si è di recente prospettata una sorte di recupero, in seno al Governo, della "gloriosa" commissione tecnica per la spesa pubblica) e indipendenti (Corte dei Conti e Ufficio parlamentare di bilancio).

Infine, ancora a maggior ragione, si fa riferimento al rapporto con le Regioni. Il pensiero non può non andare a quell'art. 11 l.cost. n. 3/2001 che ha chiesto ai regolamenti parlamentari di procedere, in attesa della riforma del bicameralismo, all'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti di regioni ed enti locali. Compito certo non facile, ma che appare, specie una volta accantonata l'ipotesi di un "Senato delle regioni o delle autonomie", assolutamente indifferibile [GIANNITI-LUPO, 2020]. Lo dichiarava la stessa Commissione bicamerale, alla vigilia del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, in caso di vittoria del "no"; e anche i tanti contrasti verificatisi durante il Covid-19 lo hanno ulteriormente dimostrato. Da ultimo, pure il Presidente della Repubblica Mattarella ne ha riaffermato la necessità, in occasione del suo discorso per il cinquantesimo compleanno delle Regioni a statuto ordinario, il 4 agosto 2020. Nel momento in cui è all'esame delle Camere un disegno di legge volto a costituzionalizzare le Conferenze Stato-autonomie territoriali e ad introdurre la c.d. "clausola di supremazia" (A.S., n. 1825, d'iniziativa dei senn. Parrini e Pinotti, in corso d'esame presso la Commissione affari costituzionali del Senato), va forse ricordato che, alla base della Commissione bicamerale per le questioni regionali, di norme costituzionali già ve ne sono ben due: l'art. 11 l.cost. n. 3/2001 e, ancor prima, l'art. 126 Cost., che com'è noto individua l'unica commissione bicamerale direttamente prevista in Costituzione [MANZELLA, 2003, p. 117 s.].

Suonano forse ricette invecchiate, lo so, ma l'inattività parlamentare è stata purtroppo assai grave e si è trascinata da vari decenni (a lungo giustificata proprio dall'attesa di una riforma costituzionale del bicameralismo che, com'è noto, non è mai arrivata): con l'effetto, ormai davanti a tutti, di una ulteriore (auto)emarginazione del Parlamento dai circuiti (auto)emarginazione che è particolarmente significativa perché va a vantaggio di Governi ormai protagonisti quasi assoluti dei processi di produzione normativa, ma deboli quanto a legittimazione elettorale e per i quali non si può nemmeno più usare l'argomento – che peraltro tiene solo fino a un certo punto, specie quando il Governo, pur così legittimato, si trova davanti a trasformazioni profonde e imprevedibili – per cui essi (o, meglio, le maggioranza parlamentari che li supportano) hanno ottenuto, sulla base di un certo programma, il voto degli elettori.

9. Infine, più in generale, il bicameralismo

Come si vede, i nodi non sciolti relativi al nostro assetto bicamerale tornano al pettine. Un dato, a questo punto, non può non colpire. Tutte le riforme costituzionali che hanno inciso sul bicameralismo ne hanno accentuato la simmetria: la legge costituzionale n. 2 del 1963, la riduzione dei parlamentari e, si spera presto, l'abbassamento dell'elettorato attivo e passivo per il Senato. Lo stesso fatto che gli scioglimenti delle due Camere abbiano sempre avuto luogo contemporaneamente mi pare indicativo di una lettura in chiave uniformante del bicameralismo italiano.

Se la strada proseguirà, come sembra, in questa direzione, l'unico elemento asimmetrico resterà il numero dei parlamentari. Sì, l'argomento del perché non 300 deputati e 300 senatori ha un suo fascino, ma è, in fondo, piuttosto debole, specie se si guarda il panorama comparato, in cui negli ordinamenti democratici non mi risulta esistere nulla di simile. E lo stesso dicasi a proposito dell'opzione monocamerale, che pure periodicamente si riaffaccia (da ultimo, anche nelle conclusioni della relazione svolta da Michela Manetti), e che non trova riscontro, nell'Unione europea, in nessuno Stato con una popolazione superiore agli 11 milioni.

Al di là di queste opzioni alternative, che mi paiono oscillare tra il benaltrismo e il massimalismo, penso che, specie in una fase come questa, non ci sia molto tempo da perdere. A partire dai nodi organizzativi, la riduzione di deputati e senatori potrebbe rappresentare l'occasione per prendere atto della ulteriore conferma del bicameralismo simmetrico, inteso come bicameralismo procedurale – secondo quanto suggerito dalla Corte costituzionale nel monito finale della sentenza n. 35 del 2017 – e per adeguare fino in fondo a questa logica l'organizzazione di due Camere intese come organi del medesimo Parlamento. Che la Corte abbia a cuore questa interpretazione del bicameralismo mi pare lo si ricavi anche, da ultimo, dall'ordinanza n. 60 del 2020, nel passaggio in cui ha riservato un trattamento peculiare – di sostanziale insindacabilità – alla seconda (e definitiva) lettura del disegno di legge di bilancio.

Se la riforma costituzionale passasse, ma si perdesse anche questa occasione, e le due Camere dessero una lettura minimale, e magari divergente, della riforma costituzionale, perpetuando come nulla fosse le loro asimmetrie e le loro reciproche gelosie (spesso incoraggiate da atteggiamenti tutt'altro che collaborativi tra i rispettivi Presidenti), oltre a mantenere inalterati i tanti istituti che da tempo hanno assoluto bisogno di un profondo ripensamento [AMATO, 2020], gli argomenti a favore dell'antiparlamentarismo troverebbero di sicuro nuova e ulteriore linfa. Ed è facile pronosticare che, sulla scorta di motivazioni di questo tipo, si rischierebbero riforme costituzionali oggettivamente assai più pericolose, per gli assetti della democrazia italiana, di quella qui in discussione.

BIBLIOGRAFIA

ALGOSTINO, A. (2019), Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia, in www.forumcostituzionale.it, pp. 1-8.

ALGOSTINO, A. (2020), Contro la riduzione del numero dei parlamentari, in nome del pluralismo e del conflitto, in Questione giustizia, n. 1.

AMATO, G. (2020), *La crisi dei parlamenti*, relazione orale svolta al terzo *annual meeting* dell'Associazione allievi del Seminario di studi e ricerche parlamentari il 23 gennaio 2020 (il cui audio/video è disponibile su http://alumnistudiericercheparlamentari.it/2020/01/27/terzo-annual-meeting-dellassociazione/)

ANTISERI, D. (2003), Karl Popper e il mestiere dello scienziato sociale, in D. ANTISERI (a cura di), Karl Popper e il mestiere dello scienziato sociale, Rubbettino, Soveria Mannelli.

BAR-SIMAN-TOV, I. (2015), The role of courts in improving the legislative process, in The Theory and Practice of Legislation, n. 3, pp. 295-313.

BARTOLUCCI, L. (2016), Lo scarso coinvolgimento delle Giunte per il regolamento durante il percorso delle riforme, in LUPO, N. e PICCIRILLI, G. (a cura di), Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari "sotto stress", Il mulino, Bologna, pp. 281-305.

BASSANINI, F. e MANZELLA, A. (2017), Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo, Passigli, Firenze.

BENTON, M. e RUSSELL, M. (2013). Assessing the Impact of Parliamentary Oversight Committees: The Select Committees in the British House of Commons, in Parliamentary Affairs, 66(4), pp. 772-797

BIFULCO, R. (2017), La lunga attesa dell'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, in F. BASSANINI-A. MANZELLA, Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo, Passigli, Firenze, pp. 137-149.

BIONDI, F. (2019), Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019, in Nomos. Le attualità del diritto, n. 3, pp. 1-17.

BIONDI DAL MONTE, F. (2020), La riduzione del numero dei parlamentari: contenuto, obiettivi e iter della riforma, in ROSSI, E. (a cura di), Meno parlamentari, più democrazia?, Pisa University Press, Pisa, pp. 37-52.

BRUNELLI, G. (2016), La genesi del sindacato di costituzionalità sul vizio formale della legge. Premesse dottrinali e giurisprudenza degli anni '50, in Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno, n. 45, pp. 127-170.

CARROZZA, P. (2019), È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari, in Diritto pubblico comparato ed europeo, numero speciale, pp. 81-100.

CARTABIA, M. (2020), L'attività della Corte costituzionale nel 2019, in www.cortecostituzionale.it.

CATELANI, E. (2003), Alcune osservazioni sugli aspetti organizzativi del Parlamento e del Governo nell'attuazione del titolo V: la conferenza stato-regioni e la Commissione parlamentare per le questioni regionali, in P. CARETTI (a cura di), Osservatorio sulle fonti 2002, Giappichelli, Torino, 2003, pp. 27-46.

CERRINA FERONI, G. (2019), Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali (audizione presso la Commissione Affari Costituzionali), in www.osservatorioaic.it, n. 3, pp. 1-10.

CLEMENTI, F. (2019), Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more», in Osservatorio sulle fonti, n. 2.

COSTANZO, P. (2020), Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari, in Consulta OnLine, n. 1, pp. 75-78.

CURRERI, S. (2017), Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato, in Rassegna parlamentare, n. 3, p. 637 s.

CURRERI, S. (2020-I), Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere, in www.federalismi.it, 15 aprile.

CURRERI, S. (2020-II), *Il Parlamento nell'emergenza*, in <u>www.osservatorioaic.it</u>, n. 3, p. 214 s.

DELLEDONNE, G. (2020), Un'anomalia italiana? Una riflessione comparatistica sul numero dei parlamentari negli altri ordinamenti, in ROSSI, E. (a cura di), Meno parlamentari, più democrazia?, Pisa University Press, Pisa, pp. 55-65.

DI PLINIO, G. (2019), Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il 'taglio' del numero dei parlamentari, in dieci mosse, in www.federalismi.it, n. 7.

FABRIZZI, F. (2019), La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra i poteri, Giappichelli, Torino.

FARAGUNA, P. (2019), "Constitutional Paternalism" and the Inability to Legislate. The Italian Constitutional Court's Decision on Assisted Suicide, in Verfassungsblog. FASONE, C. (2012), Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo, Cedam, Padova.

FASONE, C., LUPO, N. (2015), Transparency vs Informality in Legislative Committees: Comparing the US House of Representatives, the Italian Chamber of Deputies and the European Parliament, in The Journal of Legislative Studies, 2015, n. 3, pp. 342-359.

FUSARO, C. (2020), Riduzione dei parlamentari? Riforma marginale, ma il "sì" apre a nuove riforme, in http://www.libertaeguale.it/riduzione-dei-parlamentari-riforma-marginale-ma-il-si-apre-a-nuove-riforme/

GIANFRANCESCO, E. (2018), La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali, in www.federalismi.it, Focus Fonti, n. 1, pp. 1-12.

GIANNITI, L. (2019), I numeri del Parlamento italiano, in Aspenia, n. 87, pp. 122-132.

GIANNITI, L., LUPO, N. (2020), Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera, in Quaderni costituzionali, n. 3, early access.

GORI, L. (2019), La sterilizzazione della legge elettorale rispetto al numero dei parlamentari, in Quaderni costituzionali, p. 677-.

GORI, L. (2020), Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari, in ROSSI, E. (a cura di), Meno parlamentari, più democrazia?, Pisa University Press, Pisa, pp. 131-142.

GRIGLIO, E. (2010), Il ruolo delle commissioni permanenti nei "nuovi" Consigli regionali: Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna e Toscana, in Studi parlamentari e di politica costituzionale, n. 167-168, pp. 119-134.

GRIGLIO, E. (2013), Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi" regolamenti parlamentari, in <u>www.osservatoriosullefonti.it</u>, n. 1.

GRIGLIO, E. (2017), I poteri di controllo del Parlamento italiano alla prova del bicameralismo paritario, in Il Filangieri. Quaderno 2015-2016, pp. 584-586.

GRIGLIO, E., LUPO, N. (2020), Parliaments in Europe Engaging in Post-legislative Scrutiny: Comparing the French, Italian and Swiss Experiences, in Journal of Southeast Asian Human Rights, Vol. 4 Issue 1, pp. 100-127.

GRIGLIO, E., PERNICIARO, G. (2010), Proporzionalità e rappresentatività nell'organizzazione parlamentare. Un caso emblematico: il Consiglio di Presidenza del Senato, in Rassegna parlamentare, n. 1, pp. 151-169.

GUSMAI, A. (2019), Il gruppo parlamentare. Profili evolutivi di un soggetto della rappresentanza politica, Cacucci, Bari.

IACOMETTI, M. (2010), L'organizzazione interna dei Parlamenti, Carocci, Roma. LUCIANI, M. (2020), Un "taglio" non meditato in ROSSI, E. (a cura di), Meno parlamentari, più democrazia?, cit., pp. 245-248.

LUPO, N. (2006), A proposito delle presidenze delle commissioni permanenti e, ancor prima, delle loro competenze e delle loro funzioni, in www.forumcostituzionale.it.

LUPO, N. (2013), I poteri di "giudice" e di "integratore" del diritto parlamentare, in LIPPOLIS, V. e LUPO, N. (a cura di), Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2012-2013, Jovene, Napoli, pp. 183-214.

LUPO, N. (2016), *Il nuovo Senato: rappresentanza e sistemi di voto*, in <u>www.amministrazioneincammino.luiss.it</u>, pp. 1-9.

LUPO, N. (2017), Due norme costituzionali che i regolamenti di Camera e Senato devono ancora attuare: l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali e il controllo parlamentare sulla finanza pubblica, in LIPPOLIS, V. e LUPO, N. (a cura di), Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri. Quaderno 2015-2016, Jovene, Napoli, pp. 37-50.

LUPO, N. (2019-I), Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione, in www.federalismi.it, n. 4.

LUPO, N. (2019-II), La riduzione dei parlamentari/1. Una riforma giusta con la motivazione sbagliata, in Il Mulino on line, 14 ottobre.

LUPO, N. (2019-III), La XVII legislatura (2013-2018): una legislatura "lunghissima", con una svolta nell'evoluzione delle politiche istituzionali sul bicameralismo, in ASTRID Rassegna, n. 18.

LUPO, N. (2019-IV), *Parliaments*, in R. MASTERMAN and R. SCHÜTZE (eds.), *Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 335-360.

LUPO, N. (2020), La Costituzione non impedisce il voto "da remoto" dei parlamentari, in Luiss Open, 2 aprile.

MAESTRI, G. (2019), Il nuovo gruppo "Psi-Italia viva" al Senato: le falle della riforma "antiframmentazione" del Regolamento, in <u>www.lacostituzione.info</u>.

MANETTI, M. (2018), Regolamenti di Camera e Senato e la trasformazione dell'assetto politico-parlamentare, in www.federalismi.it, Focus Fonti, n. 1, pp. 1-11.

MANETTI, M. (2020), La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni, in Quaderni costituzionali, n. 3, early access.

MANNINO, A., CURRERI S. (2019), Diritto parlamentare, Franco Angeli, Milano.

MANZELLA, A. (2003), Il parlamento, III ed., Il mulino, Bologna.

MARTUCCELLI, C. (2019), La sessione di bilancio del 2019: verso un "bicameralismo dimezzato"?, in Rassegna parlamentare, n. 3, pp. 631-636.

MASCIOTTA, C. (2020), I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2.

MIDIRI, M. (2006), Le competenze delle Commissioni permanenti alla luce della riforma dei Ministeri e della revisione del Titolo V della Costituzione, in E. GIANFRANCESCO e N. LUPO (a cura di), Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione, Luiss University Press, Roma, pp. 123-140. PERTICI, A. (2020), La riduzione del numero dei parlamentari potrà rispondere alle attese?, in ROSSI, E. (a cura di), Meno parlamentari, più democrazia?, cit., pp. 257-262.

PODETTA, M. (2020), La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative, in www.costituzionalismo.it, n. 1, pp. 139-209.

POPPER, K.R. (1969), Conjectures and Refutations (London), trad. it.: Congetture e confutazioni, Il mulino, Bologna, 1972.

PORENA, D. (2019), La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato "snodo" critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare, in www.federalismi.it, n. 14.

RONGA, U. (2020), Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell'esperienza recente. Contributo allo studio della XVII e della XVIII Legislatura, in www.federalismi.it, n. 12, pp. 200-

ROZNAI, Y. (2018), Constitutional Paternalism: The Israeli Supreme Court as Guardian of the Knesset, in Verfassung und Recht in Übersee, n. 51, pp. 415-436. TANTULLI, I. (2019), La Legge 27 maggio 2019, n. 51: una normativa elettorale applicabile indipendentemente dal numero dei parlamentari. Soluzioni nuove, problemi antichi, in www.osservatorioaic.it.

TARLI BARBIERI, G. (2016), Le leggi in Commissione nell'esperienza repubblicana: la sede deliberante tra quadro costituzionale e prassi applicativa, in Scritti in onore di Gaetano Silvestri, III, Giappichelli, Torino, pp. 2363-2386.

TARLI BARBIERI, G. (2019-I), L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. 9/1959: una nuova "storica (ma insoddisfacente) sentenza"?, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1, pp. 1-15.

TARLI BARBIERI, G. (2019-II), La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna? (Ricordando Paolo Carrozza), in Le Regioni, n. 2, pp. 375-386. TRIPODINA, C. (2020), Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale, in Osservatorio AIC, n. 2, pp. 69-94.

TUCCIARELLI, C. (2020), Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari, in Osservatorio sulle fonti, n. 1, pp. 167-186. VOLPI, M. (2020), La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza, in Costituzionalismo.it, n. 1, pp. 43-75.

ZUDDAS, P. (2002), *Una tavola rotonda a Pisa sulle commissioni parlamentari*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, pp. 299-302.



Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*

LUIGI CIAURRO**

Sommario

1. "Il numero è potenza"?. – 2. Le opzioni costituzionali. – 3. La filosofia di possibili interventi correttivi: l'opzione *full.* – 4. Le realistiche opzioni regolamentari: dallo *status quo* a variabili manutenzioni *ad res.* – 5. Conclusioni.

Data della pubblicazione sul sito: 14 settembre 2020

Suggerimento di citazione

L. CIAURRO, Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari, in Forum di Quaderni Costituzionali, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

^{*} Il contributo rappresenta la rielaborazione di una relazione 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.

^{**} Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica e Docente a contratto di Diritto Parlamentare nella Libera Università Maria Santissima Assunta (LUMSA) di Roma e nell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza". Indirizzo mail: l.ciaurro@lumsa.it.

1. "Il numero è potenza"?

"Il numero è potenza": così recitava un noto slogan mussoliniano, legato alla politica demografica del ventennio ed al cosiddetto "discorso dell'Ascensione" del 26 maggio 1927¹.

Ma la frase celebre può valere anche per gli organi elettivi? In linea teorica la risposta non può che essere *prima facie* negativa, semmai apparendo scontato abbinare la pletoricità delle assemblee ad una loro probabile scarsa efficienza². Ed un esempio potrebbe valere per tutti: la Repubblica popolare della Cina, la quale - va precisato - ha una popolazione di ben 1 miliardo e 385 mila abitanti, anche se gli stessi studi comparatistici dimostrano come non esista un "numero aureo" di parlamentari rispetto alla popolazione³. Ebbene: la Cina dispone di un'unica Camera, il Congresso nazionale del popolo composto da 2800 membri. Si tratta di un Consesso così elefantiaco che, per poter ragionevolmente funzionare, ha dovuto a livello di diritto parlamentare - contraddittoriamente rispetto alla sua pretesa di estesa rappresentatività - decentrare e concentrare la sua attività, mediante una sorta di "bistrutturalismo funzionale" fra l'Assemblea ed un ristretto Comitato permanente, divenuto ormai quest'ultimo il vero soggetto unico del procedimento legislativo⁴.

¹ Sullo sfondo poi si agitavano le solite esigenze tributarie, che si volevano soddisfare con l'invenzione della famosa "tassa sul celibato" prevista dal Regio decreto legge n. 2132 del 19 dicembre 1926 ed entrata in vigore il 13 febbraio 1927.

² Inoltre, a parte il profilo riguardante la funzionalità procedurale, anche sul piano dell'incisività sostanziale "il numero può non essere potenza", come dimostra proprio l'assetto parlamentare del fascismo alla vigilia del 25 luglio 1943: ben 681 (nel 1939, salvo sostituzioni varie) membri della Camera dei fasci e delle corporazioni e 452 senatori, a fronte di una popolazione di 42.398.489 abitanti (censimento 1936). Sulla paradossale produttività antiparlamentaristica dei consiglieri nazionali, "operai del buon lavoro legislativo", v. E. GIANFRANCESCO, Parlamento e Regolamenti parlamentari in epoca fascista, su Osservatorio sulle fonti, 2008, n. 2, disponibile sul sito corrispondente, pp. 21

³ In particolare, M. VOLPI, *La riduzione del numero dei* parlamentari, in *Costituzionalismo.it*, 2020, n. 1, disponibile sul sito corrispondente, ha effettuato un'analisi comparata fra le democrazie consolidate con caratteristiche vicine alle nostre, dalla quale emerge come non sia possibile desumere un rapporto numerico ottimale fra parlamentari e popolazione.

⁴ Sul modello istituzionale della Cina popolare, sul piano della *governance*, si rinvia al recente A. MALASCHINI, *Come si governa la Cina*, Soveria Mannelli, 2019, secondo il quale le peculiarità di esercizio dell'attività legislativa "inducono alcuni a parlare di un *bicameralismo* condiviso fra l'Assemblea e il suo Comitato permanente" pur all'interno di

350 L. CIAURRO

Tuttavia, non sembra convincente del tutto nemmeno il teorema opposto, vale a dire che sia sufficiente di per sé ridurre i componenti di un consesso elettivo per incrementarne l'incisività rappresentativa da un lato⁵, nonché l'efficacia procedurale e la velocità decisionale, dall'altro⁶.

A quest'ultimo proposito appare già di per sé significativa la recente esperienza dei consigli regionali italiani, laddove la diminuzione (imposta) dei componenti non sembra aver apportato miglioramenti nella funzionalità complessiva di tali organi⁷. Ma non basta: proprio le incrementate competenze legislative attribuite alle Regioni con la legge costituzionale n. 3 del 2001 dimostrano come una rimodulazione al ribasso della composizione numerica di un consesso possa essere una variabile indipendente rispetto ad una curva al rialzo delle funzioni attribuite⁸.

un modello monocamerale (p. 79). Per un approfondimento dei contenuti della Costituzione del 1982 v. soprattutto A. RINELLA, *Cina*, Bologna, 2006.

⁵ Sul punto criticamente, circa gli effetti della riduzione dei parlamentari sul ruolo rappresentativo delle Camere, v. A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 settembre 2019, disponibile sul sito: www.forumcostituzionale.it.

⁶ Per quanto concerne la riforma in esame l'opinione della dottrina è difforme. Exempli gratia, se C. FUSARO (Nota scritta del 21 novembre 2018, depositata in occasione dell'audizione informale davanti all'Ufficio di presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato) si è dichiarato convinto del fatto che la riforma sicuramente gioverà alla funzionalità delle Camere, a contrario F. BIONDI (Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019, in Nomos, 2019, n. 3, disponibile sul sito corrispondente, p. 3) ha definito "un'illusione credere che la riforma approvata possa produrre effetti benefici sulla funzionalità dell'organo", mentre E. ROSSI, La riduzione del numero dei parlamentari, in Quaderni costituzionali, 2019, n.2, p. 423, reputa tutte da dimostrare le ragioni per cui "un numero ridotto di parlamentari aumenti l'efficienza del sistema parlamentare" dato che "volendo, allo stesso modo, si potrebbe sostenere l'esatto contrario"

⁷ Sul punto ha particolarmente insistito G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna?*, in *Le Regioni*, 2019, n. 2, il quale ha evidenziato il risultato di "una nuova configurazione dei Consigli fortemente ridotti nella loro consistenza complessiva e nelle loro articolazioni interne (...) ma non certo più forti nel contesto della forma di governo né più efficienti quanto a modalità di funzionamento" (p. 377).

⁸ Ha approfondito la disgiunzione fra numeri e funzioni C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, n. 2, disponibile sul sito corrispondente, in particolare pp. 169 s. , il quale - se in generale afferma che "il numero dei componenti degli organi rappresentativi pare costituire una variabile in gran parte indipendente dall'insieme delle funzioni e dei poteri attribuiti all'organo" - fa notare specificamente che la nostra forma

E questi due aspetti - rappresentanza ed efficienza - non possono che essere considerati unitariamente, se ha ancora un senso ritenere che la sorte della democrazia sia legata a quella del parlamentarismo, oppure più semplicemente credere nella persistente validità degli istituti della rappresentanza politica. E la dimensione procedurale della democrazia non è mai, per così dire, scissa dalla sua natura sostanziale.

Sulla base di questa premessa si cercherà di affrontare la problematica, non meramente procedimentale per suo destino, delle possibili conseguenze dell'eventuale entrata in vigore della legge di revisione costituzionale sulla riduzione del numero dei deputati e dei senatori nell'ambito delle procedure parlamentari.

Le opzioni costituzionali

Come noto, è stata posta anche la connessa problematica delle eventuali modifiche costituzionali conseguenti9. Ora per quanto di interesse ci si limiterà a affrontare, seppur brevemente, solo la questione dei quorum relativi a minoranze parlamentari previsti dalla Costituzione¹⁰.

La quale fa riferimento a tre differenti soglie numeriche per individuare frazioni qualificate del potere parlamentare: vale a dire le percentuali di un terzo dei componenti per la convocazione straordinaria dell'Assemblea (art. 62, secondo comma), di un quinto per la richiesta di referendum costituzionale (art.

di governo parlamentare "registra un progressivo e (apparentemente) inarrestabile contenimento del ruolo del Parlamento e un corrispondente accrescimento di altri soggetti (Governo, Unione Europea, in misura molto più limitata Regioni ed enti locali)".

⁹ Sul punto si rinvia per tutti a L. CASTELLI, Taglio dei parlamentari e prospettive di (ulteriore) revisione costituzionale: qualche osservazione dell'indagine comparativa; su Federalismi.it, paper, 17 aprile 2020, disponibile sul sito corrispondente, secondo cui la riduzione in questione "soprattutto pone il problema di quali altre proposte di revisione debbano essere messe in cantiere per ridare razionalità ad una riforma nata male, sia per il (troppo) limitato orizzonte nel quale si muove, sia per le (inaccettabili) finalità che l'hanno originariamente ispirata. Sotto il primo profilo, siamo passati davvero da un estremo all'altro" (p. 3).

10 Ai fini di una complessa e suggestiva analisi anche interdisciplinare circa il quadro dei concetti logico-matematici presenti nella nostra Costituzione, piena di richiami a numeri, frazioni, maggioranze di diversa ampiezza, v. il recente S. PANIZZA, Tutti i numeri della Costituzione, Pisa 2020, secondo il quale "se non abbiamo chiaro il quadro della nostra Costituzione, denso di richiami a numeri, frazioni, maggioranze, vincoli e limiti rischiamo di non capire cosa comporta cambiare anche uno solo di questi numeri e come ciò possa impattare sul tessuto complessivo della Carta".

352 L. CIAURRO

138, secondo comma), nonché di un decimo dei membri per la rimessione di un progetto di legge alla sede referente (art. 72, secondo comma) e per la presentazione di una mozione di sfiducia (art. 94, quinto comma).

Cui adde il richiamo alla percentuale di un quinto dei componenti di una Commissione legislativa per la rimessione di un progetto di legge alla sede referente (art. 72, secondo comma). Questa seppur specifica ed isolata soglia costituzionale assume a nostro avviso una certa rilevanza di tipo generale ed indistinto, nel senso che gli stessi regolamenti parlamentari dovrebbero in linea di massima farvi riferimento ogni qual volta prevedano che l'esercizio di determinate facoltà possa avvenire ad iniziativa di una minoranza qualificata di una Commissione. Tale soglia si può infatti considerare come l'indicazione ottimale quanto al "quorum di minoranza" di Commissione proveniente dall'intenzione originalista del Costituente, e per quanto possibile a nostro avviso andrebbe rispettata pur nell'ambito dell'autonomia regolamentare delle Camere.

Circa le altre citate percentuali riferite a quorum assembleari, si esprime l'avviso che non appare opportuno un intervento modificativo, e ciò per un insieme di ragioni, pur a fronte della riduzione del *plenum*.

Innanzitutto non sembri *retrò* far notare che - alla luce degli esiti dei referendum del 2006 e del 2016 - forse dovrebbe tornare in auge quel conservatorismo costituzionale *pr*e anni Ottanta, che consigliava un'estrema cautela nella revisione anche minimale del testo fondamentale, considerata un'*extrema ratio* e quindi da evitare se non proprio indispensabile sotto il profilo normativo e per modifiche largamente condivise.

In secondo luogo, non si tratta di individuare una nozione di minoranza parlamentare par excellence, avendo ben specificato la Corte costituzionale nell'ordinanza n. 17 del 2019 come dal testo della Costituzione non si possa evincere l'implicita individuazione di una certa percentuale di membri di una Camera quale frazione qualificata del potere legislativo, in quel caso abilitata a sollevare in generale conflitti di attribuzione. Per cui fuoriesce dalla tematica de qua l'unico elemento che potrebbe giustificare un ripensamento di quelle soglie, e cioè la rideterminazione del numero minimo di parlamentari abilitato in via generale a ricorrere alla Corte costituzionale.

Inoltre, comunque sia quelle soglie appaiono mantenere la loro ragionevolezza anche con riferimento al mutato quadro numerico degli articoli 56 e 57 della Costituzione, in quanto evidentemente le relative percentuali di applicazione produrranno numeri più ridotti, che sarebbe fuorviante voler ora innalzare a danno delle future minoranze, magari per enfatizzate esigenze antiostruzionistiche.

Passando al dettaglio numerico, la percentuale di un decimo equivale ora per Camera e per Senato rispettivamente a 63 e 32 (in futuro 40 e 20), quella di un quinto ora 126 e 63 (in futuro a 80 e 40) e infine la percentuale di un terzo ora 210 e 105 (in futuro 134 e 67). In sintesi: i numeri aggiornati alla riduzione appaiono ragionevoli, funzionali allo scopo e non esageratamente esigui.

Infine, come sempre nel diritto parlamentare il "vissuto" ha una rilevanza particolare. Proprio la scarsità - a parte la recente fortuna tardiva delle richieste di referendum costituzionale - dei precedenti applicativi delle facoltà per le minoranze parlamentari previste direttamente dalla Costituzione nel corso degli oltre settant'anni di vigenza rende probabilmente pleonastico interrogarsi se, in generale, il "peso specifico" di una minoranza sia equivalente o meno al risultato numerico corrispondente alla stessa frazione, ma riferita ad un *plenum* ridottosi del 36,5%. A nostro avviso si tratterebbe di un esercizio retorico, per lo più dipendente da variabili esogene (legge elettorale, sistema dei partiti, scelte degli elettori), per cui tanto vale rispettare le ragionevoli indicazioni del Costituente, il quale non a caso aveva previsto un quorum particolarmente basso solo per la "difesa" delle prerogative legislative dell'Assemblea in caso di esame di un progetto di legge in sede deliberante, oppure per avviare una verifica della persistenza della fiducia delle Camere al governo in carica (nucleo essenziale evidentemente della forma di governo parlamentare).

Ed il mantenimento delle percentuali vigenti ha una particolare rilevanza costituzionale aggiuntiva. Infatti, come affermato dalla Consulta sempre con la pronuncia n. 17 del 2019 in modo sufficientemente nitido, anche se mediante un mero accenno, i descritti quorum individuano le minoranze parlamentari legittimate sotto il profilo soggettivo a sollevare conflitti di attribuzione, non in via generale ma qualora sia conculcato l'esercizio della specifica facoltà prevista per ciascuna di esse dalla Costituzione.

Sia consentito infine accennare al pericolo concreto che gli effetti indotti dalla riduzione del numero dei parlamentari - se non adeguatamente compensati dalla legge elettorale - possano concretamente snaturare quelle funzioni di garanzia poste alla base della previsione di maggioranze assolute nella Costituzione a fini deliberativi ed elettivi, a causa del rischio che possa diventare sin troppo agevole il raggiungimento dei quorum richiesti¹¹. Ancorché a nostro avviso tale rischio potenziale di per sé non appaia sufficiente a giustificare interventi di revisione costituzionale, nemmeno nel caso forse più complesso e spinoso dell'art. 83 della Costituzione (sull'elezione del Presidente della Repubblica), in particolare

-

¹¹ In particolare, A. PATRONI GRIFFI, *La riduzione del numero dei parlamentari: uno specchietto per le allodole*, su *Federalismi.it*, *paper* del 28 aprile 2020, disponibile sul sito corrispondente, ha richiamato l'attenzione proprio su questo aspetto, a causa del quale "la riduzione del numero dei parlamentari appare poi incidere in uno scenario più ampio, che è quello *tout court* della forma di governo nel sistema delle garanzie del parlamentarismo" (p. 6).

comma secondo (composizione)¹² e terzo (maggioranze nei vari scrutini). E conclusioni analoghe possono essere riferite anche ai quorum di maggioranza previsti per le altre funzioni elettive esercitate dal Parlamento in seduta comune¹³.

A parte va considerato il caso dell'art. 79 della Costituzione, il quale - a seguito della legge costituzionale 6 marzo 1992, n. 1 - contiene l'eccessiva se non abnorme previsione della maggioranza dei due terzi (per ogni articolo e per la votazione finale) ai fini delle leggi di amnistia e di indulto. Ma come noto tale prescrizione pone delle ulteriori e prevalenti problematiche di politica del diritto penale difficili da affrontare allo stato attuale, ed a maggior ragione lo saranno anche dopo la riduzione del numero dei parlamentari.

Da ultimo, sia consentita una riflessione sul famoso inciso relativo alla "base regionale" per l'elezione del Senato di cui all'art. 57 della Costituzione. A nostro avviso la sua eliminazione non sarebbe del tutto indispensabile, a meno di non reputare tale previsione ostativa ad un calcolo dei seggi a livello nazionale, salvo poi distribuirli a livello di circoscrizione regionale, come a nostro avviso potrebbe essere necessario dopo la riduzione del numero dei senatori (v. *infra*). In effetti un'interpretazione elastica dell'inciso già si è avuta nell'attuale legge elettorale, laddove si prevede ai fini della soglia di sbarramento un calcolo di livello nazionale. Durante i lavori preparatori di questa stessa legge elettorale un'opinione favorevole era stata espressa dalla dottrina prevalente anche a proposito dell'eventuale attribuzione di un premio di maggioranza a livello nazionale anche per l'elezione del Senato¹⁴.

¹² La mancata diminuzione conseguenziale del numero dei delegati regionali potrebbe anche rappresentare una scelta consapevole - ed a nostro avviso condivisibile - di implicita valorizzazione della rappresentanza regionale, forse in coerenza logica con il "regionalismo *potenziato*" sotteso alle leggi costituzionali 18 ottobre 2001, n. 3 e 22 novembre 1999, n. 1. Attualmente possono contarsi 58 delegati regionali a fronte di un corpo elettorale di circa 1009 persone (pari al 5,75%); dopo la riforma avremmo 58 delegati regionali su un *plenum* di circa 664 (pari a circa l'8,7%). Qualora si volesse mantenere pressappoco l'attuale proporzione, si dovrebbe diminuire il numero dei delegati regionali a 39 (prevedendosi due delegati per Regione ed uno per il Molise).

¹³ Analogamente - circa l'assenza di ricadute dirette della diminuzione del numero dei parlamentari sulla ragionevolezza delle maggioranze previste nel Parlamento in seduta comune - v. E. VIVALDI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari su alcune funzioni di "garanzia" esercitate dal Parlamento*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020, pp. 78-100.

¹⁴ A ciò *adde* la decisione assunta nella seduta del 31 luglio 2019 dal Senato, che ha effettuato un calcolo a livello nazionale per attribuire al Movimento 5Stelle un seggio in Umbria rispetto ad una mancata attribuzione in Sicilia per mancanza di candidati. In relazione a tale vicenda la Corte costituzionale ha poi dichiarato inammissibile (con

Si tratta di ricondurre quell'inciso all'interpretazione tradizionale, vale a dire che la precisazione costituzionale non consentirebbe (solo) la definizione di una circoscrizione elettorale avente territori appartenenti a regioni differenti, come del resto si evincerebbe anche da un'attenta lettura dei lavori preparatori dell'Assemblea costituente¹⁵. In quest'ottica anche a Costituzione vigente sarebbe possibile stabilire i quozienti a livello nazionale, e non direttamente in ambito circoscrizionale con la conseguenza immediata di elevate soglie di sbarramento implicito, a nostro avviso comportanti di per sé il rischio di "rotture costituzionali" circa l'uguaglianza del voto in uscita ai fini della composizione elettiva della rappresentanza politica, nel momento in cui questa viene ridotta di oltre il 30%16.

La filosofia di possibili interventi correttivi: l'opzione full

Innanzitutto, quale incipit sia permesso sottolineare come una consistente riduzione del numero dei deputati e dei senatori (circa il 36,5%)¹⁷ non possa non riverberarsi sulla capacità rappresentativa delle Assemblee parlamentari. È evidente infatti che a trovarsi in difficoltà saranno soprattutto le formazioni politiche di minoranza, come lo sarebbero stati, ad esempio, nella prima parte della nostra esperienza repubblicana i partiti cosiddetti "laici", forze di esigua consistenza ma che costituirono una componente importante nel vissuto del Parlamento.

Pertanto, ragioni di opportunità costituzionale - ma hic et inde non è questa la tematica da affrontare, per cui ci si limiterà ad un accenno - consiglierebbero in primo luogo di "compensare" almeno parzialmente la contrazione numerica dei componenti delle Camere con una legge elettorale non solo esclusivamente

ordinanza n. 86 del 2020) un ricorso per conflitto di attribuzioni, presentato da un senatore in carica per un presunto "cattivo uso" dell'art. 66 Cost.

 $^{^{15}}$ Puntualmente ricostruiti e giungendo a conclusioni analoghe da D. ARGONDIZZO, $\it Il$ sistema elettorale del Senato italiano nel dibattito all'Assemblea Costituente, in Astrid Rassegna, 2010, n. 140.

¹⁶ Sugli ulteriori effetti disrappresentativi per l'elezione del Senato, soprattutto con riferimento alle differenti densità demografiche delle Regioni, si rinvia per tutti a O. CHESSA, Sul taglio dei parlamentari, in lacostituzione info, 10 ottobre 2019, disponibile sul sito corrispondente.

¹⁷ L'entità della diminuzione è però tale da aver fatto concludere P. COSTANZO (Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari, in Consulta online, 31 gennaio 2020, disponibile sul sito: www.giurcost.org) addirittura nel senso della violazione dei limiti alla revisione costituzionale vigenti nel nostro ordinamento e della conseguente incostituzionalità della riforma de qua.

proporzionale, ma strutturata nei dettagli normativi in modo da valorizzare le liste minori, che subiranno comunque le soglie implicite di sbarramento causate dall'aumento dei quozienti elettorali: ad esempio, effettuazione dei calcoli decisivi su base nazionale e non circoscrizionale; quozienti puri e non corretti mediante aumenti al denominatore rispetto ai seggi da assegnare; valorizzazione dei resti; assenza di soglie di sbarramento e così via.

Questa impostazione avrebbe lo scopo di evitare il rischio di "rotture costituzionali", come avverrebbe - sula scia dei contenuti della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 - qualora il combinato disposto della riduzione del numero dei parlamentari e di una legge elettorale penalizzante le liste minori mettesse a rischio la genuinità della rappresentanza politica e la stessa tenuta del pluralismo politico-parlamentare.

Ma se a livello rappresentativo una legge quanto più essenzialmente proporzionale può presentarsi come un auspicabile *pendant* compensativo rispetto all'entrata in vigore di una revisione costituzionale che ha ridotto le "taglie" ormai consolidate (dal 1963) delle nostre Assemblee, con un forte ed immediato ridimensionamento degli spazi della rappresentanza politica, parimenti sotto il profilo delle procedure parlamentari appare ragionevole privilegiare una filosofia riformatrice analoga, che pretenda di rivisitare istituti tradizionali e di rivedere i molteplici quorum previsti nell'ottica di salvaguardare *magis ut valeat* l'esercizio di quel complesso di attribuzioni che possono considerarsi una specie di "*mini* statuto *concreto* delle minoranze", ancorché per lo più composto da svariate facoltà procedurali disseminate nei regolamenti parlamentari¹⁸.

"Se non ora quando": si potrebbe utilizzare (come doveroso omaggio) l'evocativo titolo del libro di Primo Levi¹⁹ quale formula proiettiva al fine di

¹⁸ A proposito del nesso fra protezione delle minoranze parlamentari e tutela dei diritti fondamentali appare doveroso e tutt'altro che retorico citare H. Kelsen: "La maggioranza infatti presuppone, per definizione, l'esistenza di una minoranza e, di conseguenza, il diritto della maggioranza presuppone ii diritto all'esistenza di una minoranza. Questa protezione della minoranza è la funzione essenziale dei cosiddetti diritti fondamentali e libertà fondamentali, o diritti dell'uomo e del cittadino, che vengono garantiti da tutte le moderne Costituzioni delle democrazie parlamentari" (*Essenza e valore della democrazia*, ed. 1920, tr. it. in H. KELSEN, *Dottrina dello Stato*, a c. di A. CARRINO, Napoli, 1994, p. 101).

¹⁹ Si tratta di quello che è considerato il secondo vero e proprio romanzo dell'Autore (dopo *La chiave a stella*), in cui narra le drammatiche vicende dei partigiani ebrei della Polonia e della Russia: C. LEVI, *Se non ora quando*, I ed., Torino, 1982.

ribadire, a distanza di più di dieci anni²⁰, l'esigenza di una riscrittura integrale dei regolamenti parlamentari del 1971.

Si tratta di codici approvati non solo circa cinquant'anni fa, ma appartenenti ormai ad una stagione completamente superata. Non sembri esagerato definirli una sorta di "residuo della guerra fredda", nel senso che la loro *ratio essendi* originaria risiede nella definizione di regole del gioco parlamentari assemblearistiche e consociativistiche, al fine di coinvolgere a livello parlamentare il maggior partito di opposizione di allora nella definizione dell'indirizzo politico e nella decisione sulle politiche pubbliche. Allora si utilizzavano anche nel gergo dei costituzionalisti formule giornalistiche quali "co-governo in Parlamento" o "tutto in Parlamento", comprese aree tradizionalmente riservate alla discrezionalità dell'Amministrazione. Così si "compensava" in qualche modo la nota *conventio ad excludendum* nei riguardi del partito comunista di allora.

Certo nei decenni successivi quei regolamenti sono stati iper-modificati e pluri-novellati, si presentano ora infarciti di "norme sospese" (come nel caso delle disposizioni per l'approvazione dei progetti legge riguardanti gli statuti regionali), di prescrizioni non applicate da anni e considerate abrogate per desuetudine, di previsioni non invocabili a seguito di un sempre più marcato uso procedurale della programmazione dei lavori e così via. Si potrebbe azzardare l'immagine di regolamenti *transgender* per il continuo trapianto di organi di segno opposto o comunque funzionali ad esigenze differenti rispetto all'assetto originario, per cui da tempo si è espresso l'avviso che avrebbe poco senso continuare con questa sorta di "accanimento terapeutico", culminato da ultimo nella riforma cosiddetta "organica" del Regolamento del Senato del 20 dicembre 2017 che ha interessato ben 66 articoli.

E proprio la riduzione del numero dei parlamentari potrebbe essere una magnifica *occasio* per tentare l'avvio di una stagione di neo-codificazione integrale delle regole delle due Camere, in modo distinto ma coordinato onde perseguire il fine di una almeno tendenziale "coerenza procedurale", come pure sarebbe imposto secondo parte della dottrina (Andrea Manzella) dal riferimento all'esercizio "collettivo" delle funzioni legislative di cui all'art. 70 della Costituzione.

²⁰ Al riguardo sia consentito rinviare per un approfondimento, se si vuole, a L. CIAURRO, *Verso una nuova codificazione delle regole parlamentari*, in AA. VV., *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI Legislatura*, a c. di E. GIANFRANCESCO e di N. LUPO, Roma 2009, pp. 223-9; ID., *La riforma dei codici parlamentari*, in *Percorsi costituzionali*, 2009, n. 1, pp. 77- 90; ID., *Precedenti, diritto parlamentare "informale" e nuova codificazione*, in AA. VV, *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, a c. di N. LUPO, Bologna, 2013, pp. 247-253.

Questa sarebbe la via maestra, non solo per le ragioni endo-parlamentari sopra esposte, ma anche in considerazione del fatto che un'eventuale riscrittura integrale dei regolamenti parlamentari più agevolmente potrebbe farsi carico anche di recepire in qualche modo una parte delle istanze più ragionevoli e maggiormente condivise presenti nei vari tentativi di riforma organica della Costituzione falliti nel 2006 e nel 2016.

Ad esempio, seppur non appaia strettamente legata alla riduzione del numero dei parlamentari, ma semmai ad esigenze di governabilità di lungo corso, potrebbe essere ripresa l'eterna questione della corsia preferenziale per i progetti di legge considerati dal Governo essenziali per la realizzazione del suo programma. Però non a torto Renzo Dickmann²¹ ha proposto di approfittare dell'occasione delle prevedibili modifiche, che si dovranno apportare ai regolamenti parlamentari dopo la revisione costituzionale de qua, anche per introdurre in tale sede quel "voto a data certa" previsto in particolare nella riforma organica della Costituzionale del 2016²². Questa innovazione di per sé non è naturalmente conseguenziale alla riduzione del numero dei parlamentari, ma potrebbe anche diventarlo indirettamente, qualora si connotasse come un pendant compensativo rispetto alla definizione - questa sì conseguenziale, al fine di garantire ancor meglio le minoranze dopo la perdita di chances conseguente al ridimensionamento della rappresentanza politica, al di là delle possibili riduzioni dei quorum procedurali attualmente previsti dai regolamenti (v. infra) - di un vero e proprio statuto forte delle opposizioni, con previsioni sia di livello regolamentare che, se necessario, di rango costituzionale, preferibilmente utilizzando lo strumento della legge costituzionale piuttosto che quello della revisione testuale della Carta .per ragioni facilmente intuibili.

.

²¹ Cfr. R. DICKMANN, *Il circuito democratico della rappresentanza nella prospettiva della riduzione dei parlamentari e di eventuali modifiche dei regolamenti delle Camere*, su *Federalismi.it*, paper, 24 giugno 2020, disponibile sul sito corrispondente, pp. 29 s., il quale, dopo aver privilegiato l'esigenza di enfatizzare la dimensione rappresentativa del circuito democratico, a fronte dell'eventuale riduzione del numero dei parlamentari, tuttavia ricorda che "in tale circuito si deve comunque corrispondere alle esigenze della governabilità", ed in quest'ottica insiste particolarmente sulla prospettiva della corsia preferenziale.

²² In particolare, nel novellato articolo 72 della Costituzione si prevedeva un settimo comma, in base al quale l'esecutivo poteva chiedere che un proprio disegno di legge indicato come "essenziale per l'attuazione del programma di governo" fosse iscritto con priorità all'ordine del giorno della Camera; ove la Camera ne avesse deliberato l'urgenza entro 5 giorni dalla richiesta, il disegno di legge sarebbe stato sottoposto alla pronuncia in via definitiva della Camera entro 70 giorni dalla deliberazione (*Atti Senato*, XVII Leg., ddl n. 1429-D, v. art. 12).

Conclusivamente e riassuntivamente: è nostra convinzione che solo attraverso una nuova e integrale codificazione dei regolamenti delle due Camere sarebbe possibile perseguire effettivamente quelle esigenze incrementali nella funzionalità e nella speditezza delle procedure parlamentari, poste alla base anche della revisione costituzionale attinente la riduzione del numero dei deputati e dei senatori.

Però (e purtroppo a nostro avviso), in concreto, questa opzione *maxima* difficilmente potrà essere perseguita nei tempi brevi per un complesso di condizioni ostative, che si collocano fra l'inerzia generica delle forze politiche al riguardo, la mancanza di un *leader* politico che ne abbia fatto una bandiera, l'assenza di gruppi culturali di pressione sensibili alla questione ed una malcelata indifferenza della stessa dottrina.

Pertanto appare realistico soffermarsi piuttosto sul *second best*, vale a dire la prospettiva limitata di un'attività di revisione, circoscritta e volta solo alla manutenzione e all'adeguamento dei regolamenti parlamentari vigenti rispetto all'eventuale entrata in vigore della riforma *de qua*, pur con la consapevolezza che in questo modo tutt'al più sarà possibile tentare di coordinare le regole vigenti con il mutato quadro della composizione delle assemblee elettive.

4. Le realistiche opzioni regolamentari: dallo status quo a variabili manutenzioni *ad res*

Se fa parte della storia dei regolamenti parlamentari il procedere gradualisticamente per via incrementale e novellistica, è operazione complessa e non facile affrontare in chiave revisionistica i molteplici quorum di deputati e di senatori previsti nei regolamenti delle due Camere con riferimento alle varie procedure²³.

Preliminarmente va citata l'ipotesi definita da Tarli Barbieri²⁴ quale "opzione zero", vale a dire l'assenza di qualsiasi intervento di adeguamento dei regolamenti parlamentari; soluzione, o *rectius* "non soluzione" che non può essere esclusa del

_

²³ In particolare, S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, su *Federalismi.it*, paper 15 aprile 2020, disponibile sul sito corrispondente, pp. 5 ss., ha distinto fra una dimensione *statica* (vale a dire i riflessi sull'organizzazione interna: uffici di presidenza, gruppi, commissioni) ed una dimensione *dinamica* (cioè gli effetti sul funzionamento: quorum, organizzazione dei lavori, procedimenti legislativi) in conseguenza della riduzione del numero dei parlamentari.

²⁴ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, in AA. VV., *Meno parlamentari più democrazia?*, op cit., p. 224, il quale sottolinea l'opportunità di una riforma organica dei regolamenti parlamentari ed evidenzia i rischi della cosiddetta "opzione zero".

tutto - ad avviso di quell'Autore -, sia per le difficoltà oggettive di ordine procedurale connesse alla revisione regolamentare (aggiungiamo noi, soprattutto alla Camera dei deputati), sia perché i Gruppi maggiori sarebbero naturalmente contro-interessati ad un abbassamento dei quorum.

Si tratterebbe a ben guardare di un'inerzia grave e deprecabile o di una sorta di "ostruzionismo della maggioranza", che al di là delle conseguenze pratiche sul funzionamento di tanti istituti, in ogni caso darebbero l'immagine di Camere sempre più ingessate da finalità tecnico-operative e dominate dalla logica dell'esito procedurale "ad ogni costo", a tutto danno delle esigenze rappresentative e a scapito di una reale dialettica parlamentare.

Tuttavia tale ipotesi rischia di essere non del tutto improbabile, non solo e non tanto per la ormai connaturata caratterizzazione antagonistica del dibattito parlamentare - che rende tendenzialmente impervio intervenire in modo condiviso sui regolamenti parlamentari (ma non impossibile, come dimostra la recente esperienza del Senato del 20 dicembre 2017) -, quanto per il possibile calcolo della maggioranza di turno circa la convenienza immediata a mantenere intatto lo *status quo* al fine di rendere meno agevoli i percorsi procedurali delle opposizioni, magari ammantando tale finalità di parte con un'efficientistica visione antiostruzionistica, la quale porterebbe ad escludere che alla riduzione del numero dei componenti debba conseguire una contrazione dei quorum procedurali²⁵.

Proprio tale consapevolezza da parte dei contro-interessati di maggioranza ha fatto ipotizzare lo scenario di una "inerzia riformatrice", *rectius* di una voluta "riforma per inerzia"²⁶ che lasciando intatte le attuali prescrizioni condurrebbe - al di là degli esiti puramente aritmetici (fra l'altro differenti a seconda del riferimento a numeri cardinali o a frazioni) - a rendere più arduo il raggiungimento dei quorum richiesti da parte delle minoranze (comprese quelle eventualmente presenti nelle coalizioni di governo).

²⁵ A fronte dell'opinione prevalente nella dottrina - secondo cui non pone particolari problematiche il numero di 400 deputati (fra l'altro ben più alto rispetto ai circa 320 senatori attuali), mentre sarebbe il Senato ad avere un numero così ridotto da causare oggettive difficoltà di funzionamento - L. GIANNITI, *I numeri del Parlamento italiano*, in *Aspenia*, 2019, n. 87, 125 s., ha fatto presente che la Camera alta "ha già funzionato – e in modo anche efficace – a ranghi ridotti rispetto agli attuali". A parte che nelle prime tre legislature gli organi parlamentari erano molto meno numerosi rispetto alle attuali dimensioni, sono gli stessi numeri del *plenum* a rendere di per sé problematica tale conclusione (I, II e III leg.: rispettivamente 334, 237 e 246 senatori).

²⁶ La significativa espressione si deve a C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri*, op. cit., p. 183: " Una parte non indifferente di una riforma in termini non esclusivamente adattativi può conseguire in realtà dalla semplice inerzia (un'inerzia riformatrice)".

Ma fra i due estremi dell'approvazione di nuovi regolamenti parlamentari e della cosiddetta "opzione zero" potrebbe essere adombrata una scelta "minimalista" di tipo matematico, nella sostanza sulla falsariga della legge elettorale 27 maggio 2019, n. 51, la quale ha ridisegnato il vigente sistema misto fra collegi uninominali e collegi proporzionali sulla base di una percentuale di tipo matematico (tre ottavi) riferita automaticamente al (pur variabile) numero dei parlamentari da eleggere.

Ebbene: in ambito parlamentare si potrebbero lasciare inalterate tutte quelle disposizioni facenti riferimento ad una determinata percentuale sul totale dei componenti (ad esempio, un decimo dei membri dell'Assemblea o un quinto di quelli di una Commissione) - che sarebbero ribassate automaticamente per la diminuzione del denominatore (il *plenum*) -, mentre si dovrebbero rideterminare in riduzione i quorum legati a numeri fissi (ad esempio, gli attuali 10 deputati oppure 8 senatori per presentare una mozione)²⁷.

Ed anche a questo proposito si potrebbero profilare varie operazioni di tipo logico-matematico: quella più immediata (ma a nostro avviso un po' "rozza") di ridurre i numeri fissi (tralasciamo per ora la questione degli arrotondamenti) secondo la medesima percentuale del 36,5% con la quale sono state contratte le composizioni plenarie delle due Assemblee.

La seconda soluzione - a nostro avviso preferibile, se proprio si voglia seguire tale impostazione minimalista - consiste in un calcolo più elaborato, ancorché con risultati non troppo difformi: dapprima individuare il rapporto fra un determinato numero fisso (previsto per l'esercizio di facoltà procedurali) e il totale degli attuali membri e poi utilizzare quella percentuale riferita al (nuovo) totale dei componenti (ridotti). Sostanzialmente corrispondente sarebbe il risultato scaturente da una terza operazione basilare di proporzione ad una incognita (ad esempio, 30 sta a 315 come X sta a 200).

In breve: per intenderci, si tratterebbe di operare con il metodo dei cosiddetti "tagli lineari". Certamente tale soluzione sarebbe preferibile rispetto all'opzione zero; tuttavia, si tratterebbe pur sempre di un'operazione *gattopardesca*, che sicuramente "è meglio di niente", ma che sarebbe cieca o indistinta e non può certo apparire soddisfacente a chiunque abbia a cuore le sorti del nostro parlamentarismo.

²⁷ Ha accennato all'ipotesi di trasformare le attuali soglie numeriche in quorum frazionari S. CURRERI, *op. cit.*, p. 6, il quale formula il seguente esempio, a dire il vero non poco complicato: "i dieci deputati oggi richiesti per presentare in Assemblea questioni pregiudiziali a discussione già iniziata (art. 40.1 reg. Cam.), pari all'1,58% del totale, per mantenere la stessa proporzione potrebbero essere ridotti a sei, oppure trasformati nella frazione di un sessantesimo, precisando che il risultato va arrotondato all'unità inferiore" (nota n. 39).

Anche in un'ottica manutentiva, a nostro avviso sarebbe opportuno un *quid pluris*, vale a dire un ragionamento complessivo che parta dalla necessità di compensare nei regolamenti parlamentari - come andrebbe effettuato anche in una eventuale nuova legge elettorale, come accennato *supra* - il "*deficit* di rappresentanza", soprattutto a danno delle formazioni minori, che inevitabilmente si collega ad una consistente ed immediata contrazione del numero dei rappresentanti e che potrebbe rischiare di soffocare la stessa dialettica parlamentare.

E tale ragionamento complessivo diventa tanto più necessario in mancanza di qualsiasi disposizione transitoria, nemmeno a livello di enucleazione di principi, contenuta nella legge di revisione costituzionale *de qua*, con riferimento agli effetti della riforma sui regolamenti parlamentari²⁸. Ma non basta: in ogni caso qualsiasi opzione manutentiva è bene che sia adottata applicando l'art. 64, terzo comma, Cost. e nel rispetto delle procedure previste per le modifiche regolamentari, evitando quel metodo - oggi tanto *à la page* ma nella sostanza antigiuridico - delle soluzioni sperimentali, disapplicative, interpretative ed ipercreative, occasionalistiche, falsamente "spontanee" ma in realtà legate alla convenienza del singolo evento²⁹.

Sulla base dell'indicato presupposto di un ragionamento organico e complessivo sarebbe quindi opportuna una seria valutazione - caso per caso e procedura per procedura - dei singoli quorum previsti attualmente dai regolamenti delle due Camere; valutazione pregiudizialmente orientata, se necessario e laddove non comportante risultati irragionevoli, a privilegiare il ruolo delle minoranze individuando numeri ridotti (anche in modo più che proporzionale) per l'esercizio di determinate iniziative parlamentari.

Pertanto un approccio meramente aritmetico sarebbe sì di facile e di prevedibile rapida realizzazione, ma sarebbe esso stesso altresì illusorio e fuorviante qualora si voglia seriamente affrontare il tema delle minoranze nelle nuove Camere a ranghi ridotti, tanto più in considerazione della persistente

²⁸ Ha particolarmente evidenziato questo aspetto G. CERRINA FERONI, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali*, in *Osservatorio costituzionale*, 2019, n. 3, disponibile sul sito: *www.osservatorioaic.it*, pp. 7 ss., la quale proprio per le prevedibili difficoltà ad un celere adeguamento dei regolamenti parlamentari aveva suggerito l'inserimento di un'opportuna disposizione transitoria "in grado di *traghettare* il passaggio al nuovo regime in attesa di un successivo (e quanto mai opportuno) intervento sui regolamenti parlamentari" e sulle leggi istitutive di organi bicamerali.

²⁹ Ha adombrato una soluzione provvisoria di questo genere L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in AA. VV, *Meno parlamentari*, più democrazia, op. cit., p. 141, ammettendo però che essa "non brilla certo per chiarezza ed intellegibilità da parte di tutti i soggetti portatori di interesse, non da ultimo i cittadini che osservano l'attività parlamentare".

assenza di disposizioni di rango costituzionale riconducibili ad uno statuto delle opposizioni. E con questa "filosofia *orientata*" vanno pertanto valutate le singole norme dei regolamenti parlamentari che fanno riferimento a determinate percentuali frazionarie, o a numeri fissi di componenti.

Cominciamo da alcune *procedure elettive*. In qualche caso andrebbe *a contrario* aumentata la percentuale prevista onde garantire maggiormente le minoranze soprattutto nei primi scrutini in cui sarebbe auspicabile un vasto accordo fra le forze politiche. Ad esempio, per eleggere il Presidente della Camera (art. 4, comma 2, R C) nella prima votazione la percentuale andrebbe innalzata dai due terzi ai tre quarti, elevando così il quorum da 267 a 300 deputati sul totale di 400. Similmente andrebbe prevista tale percentuale (riferita però ai votanti) anche per il secondo scrutinio.

Dipenderà poi dall'eventuale revisione o meno del numero delle Commissioni competenti delle due Camere la rimodulazione della variabile del *numero legale* per le sedi non deliberative, lasciata all'autonomia normativa delle Camere. Infatti, le frazioni vigenti (un quarto alla Camera ex art. 46, comma 1, R C e un terzo al Senato ex art. 30, comma 3, R C) sono riferite a collegi attualmente oscillanti fra i 41 e i 47 membri alla Camera e i 21 e 25 al Senato. Tutto sommato alla Camera - pur a fronte della c.d. "opzione zero" - anche dopo la riduzione dei componenti le cifre per le Commissioni non sarebbero troppo esigue, nemmeno per l'assunzione di decisioni non definitive, mentre un'evidente problema di funzionalità si porrebbe presso il Senato, dove si potrebbero avere organi legislativi composti da soli 13 membri: Anche se potrebbero ipotizzarsi altri correttivi, come ad esempio la proliferazione delle doppie appartenenze (cioè la previsione della presenza di uno stesso parlamentare in più di una commissione), ancorché non sia un rimedio del tutto funzionale.

La soluzione ottimale sarebbe piuttosto la contrazione a 9 Commissioni permanenti in entrambi i rami del Parlamento; contrazione che permetterebbe il sostanziale mantenimento dei numeri attuali. Ma in mancanza di una ristrutturazione nel sistema delle Commissioni allora a nostro avviso non resterebbe che (almeno) stabilire il quorum funzionale della maggioranza assoluta dei componenti per qualsiasi sede di riunione delle Commissioni permanenti.

Circa le procedure per la programmazione e l'ordine dei lavori, come noto il regolamento della Camera (artt. 23, comma 6 e 24, comma 2), dopo le modifiche apportate nella seduta del 24 settembre 1997, ai fini della definitività del programma e del calendario contempla il consenso nella Conferenza dei capigruppo della percentuale "ponderata" dei rappresentanti dei tre quarti dei componenti dell'Assemblea. La stessa frazione è prevista per la programmazione dei lavori delle Commissioni nell' Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei Gruppi.

Ebbene: anche in questo caso la percentuale andrebbe aumentata, a nostro avviso. ai quattro quinti: pertanto si arriverebbe al quorum di 320 deputati (anziché 300).

Quanto al Senato, l'ampia novella del 20 dicembre 2017 ha previsto l'automaticità della inserzione nel programma dei lavori di Assemblea degli atti ad iniziativa di un terzo dei componenti dell'Assemblea (art. 55, commi 3 e 5, Reg. Sen.). Data la rilevanza meramente organizzativa della prescrizione ed in considerazione della ricorrenza del quorum di un terzo del *plenum*, non si rinvengono particolari ragioni per una modifica restrittiva o estensiva.

Considerazioni analoghe valgono anche per il quorum di un terzo dei senatori per richiedere la convocazione straordinaria della Giunta per il regolamento (art. 18, comma 3-bis, Reg. Sen.).

Anche il contingentamento dei tempi andrebbe ridefinito, nel senso di prevedere in via generale quanto stabilito dall'ultimo periodo del comma 7 dell'art. 24 del regolamento della Camera per l'esame dei progetti di legge del Governo, vale a dire una riserva ai Gruppi di opposizione di una quota del tempo disponibile più ampia di quella attribuita ai Gruppi della maggioranza.

Più in generale, in materia di organizzazione dei lavori, è stata adombrata la auspicabile ipotesi di un contingentamento dei tempi per i lavori di Assemblea inevitabilmente più serrato, in conseguenza del ridotto numero dei componenti, da coniugare con un contestuale ampliamento degli spazi a disposizione delle Commissioni permanenti³⁰, con un rilancio quindi di quel "Parlamento in Commissione" sempre più spesso evocato vuoi per nostalgia dei tempi d'oro del parlamentarismo nostrano vuoi quale chiave di volta per un rilancio degli istituti della rappresentanza politica.

L'obiettivo è senz'altro condivisibile; tuttavia va ricordato che il "fattore tempo" già ora viene ordinariamente suddiviso per Gruppi, mentre precisi limiti generali di durata degli interventi dei singoli sono previsti dai regolamenti. Pertanto, non sarà di per sé la mera riduzione del numero dei suoi componenti a garantire in Assemblea una durata più contenuta delle procedure di discussione e di approvazione dei singoli atti.

Una conclusione del genere rischierebbe di essere illusoria, perché in mancanza di altri correttivi è facile prevedere che la tempistica dei lavori di

© Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna – ISSN 2281-2113

³⁰ Cfr. ancora L. GORI, *op. cit.*, p. 135, sulla base del presupposto che i tempi contingentati si ridurranno automaticamente grazie alla diminuzione del numero dei parlamentari. Invece, dubitativamente sul punto v. S. CURRERI, *op. cit.*, p. 17. Purtroppo le persistenti abitudini alla "pubblica discussione ottocentesca" del nostro Parlamento rendono improbabile una contrazione dei tempi di esame in Assemblea. Al fine di un recupero degli spazi dedicati alle Commissioni servirebbe piuttosto un radicale (e non facile) cambiamento di consolidate impostazioni nella programmazione dei lavori.

Assemblea rimarrebbe pressoché immutata. Piuttosto a tal fine si dovrebbe finalmente rivedere *in toto* la disciplina sia alla Camera (in modo più accentuato) che al Senato delle enfatiche, ottocentesche ed ormai inutili fasi *descutidoras* che tuttora caratterizzano il procedimento legislativo (discussione generale, discussione sul complesso degli emendamenti, discussione sul complesso degli ordini del giorno).

Piuttosto appare da approfondire la suggestiva ipotesi prospettata da Renzo Dickmann³¹, volta nella sostanza - a fronte della riduzione del numero dei membri dell'Assemblea - di decentrare in Commissione l'ordinaria attività di sindacato ispettivo, riservando al *plenum* comunicazioni ed informative del Governo, nonché eccezionali vicende di *question-time*.

Parimenti, ai fini del *contingentamento degli emendamenti* ai sensi dell'art. 85-bis del regolamento della Camera, ai fini delle segnalazioni la percentuale riferita alla media degli emendamenti segnalati per ciascun articolo andrebbe elevata rispetto all'attuale frazione di un decimo del numero dei componenti di un Gruppo parlamentare, facendo riferimento a quella, ad esempio, di un quinto della stessa percentuale³².

Invece, per altre vicende procedurali - come la chiusura della discussione, laddove ancora possibile (come ad esempio nell'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge) - si potrebbe mantenere l'attuale previsione della richiesta di 20 deputati (art 44 R C), trattandosi di una facoltà in genere esercitata dalla maggioranza.

³¹ Cfr. R. DICKMANN, *op. cit.*, pp. 28 s., il quale propone altresì una riorganizzazione della tipologia degli atti, "ad esempio configurando le interrogazioni come atti a sola forma scritta e le interpellanze come atti a svolgimento orale esclusivo in Commissione".

³² Ha ritenuto che la riduzione del loro numero possa aumentare il peso specifico dei singoli parlamentari, con il conseguente pericolo di un aumento considerevole, anziché una riduzione, degli emendamenti micro-settoriali e localistici S. CURRERI, *op.cit.*, p. 19, il quale suggerisce piuttosto il rimedio (che però a nostro avviso rischierebbe di essere peggiore del male) di un maggior ricorso alla delegificazione. *Contra*, G. DI PLINIO, *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il 'taglio' del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, su *Federalismi.it*, 2019, n. 7, disponibile sul sito corrispondente, pp. 6 ss., il quale giunge non a caso alla conclusione "che la riduzione del numero dei parlamentari, tagliando radicalmente la massa dei micro emendamenti ma lasciando, com'è ragionevole supporre, le dimensioni quantitative assolute degli altri due tipi di emendamenti *sostantiv*i, aumenterebbe il tasso di funzionalità del Parlamento nel suo complesso".

Analogamente ai fini della maggioranza necessaria per la procedura c.d. "urgentissima", vale a dire l'inserzione all'ordine del giorno di materia non iscritta, si potrebbe mantenere l'attuale previsione dei tre quarti dei votanti (art. 27 R C), essendo riferita al numero concreto dei partecipanti al voto e non a quello astratto dei componenti.

Riguardo alle *procedure di indirizzo*, il requisito attuale dei dieci deputati per la presentazione di una mozione (art. 110, comma 1, R C) appare già sufficientemente esiguo e sarebbe esagerato abbassarlo a 6 deputati anche solo mediante il mero criterio matematico di riduzione.

Semmai - anche ai fini di un riallineamento pari alla metà rispetto alla Camera - tale criterio di riduzione andrebbe applicato al Senato, diminuendo a 5 senatori l'attuale requisito di 8 per presentare una mozione (art. 157, comma 1, R S).

Andrebbe poi recuperato il dimenticato istituto del controllo in sede di Commissione circa l'attuazione data a mozioni, risoluzioni o ordini del giorno approvati dal Senato o accettati dal Governo (art. 46, comma 2, R S e art. 143, comma 3, R C), magari prevedendo con specifico riferimento alle mozioni e alle risoluzioni l'obbligo per l'esecutivo di riferire in caso di iniziativa (della solita frazione costituzionalmente definita) di un quinto dei componenti della Commissione competente.

Più delicate si presentano le problematiche riguardanti le *votazioni qualificate*. Ebbene: essendo le relative istanze in genere strumenti a disposizione delle minoranze, a nostro avviso le attuali previsioni andrebbero non solo ridimensionate, ma anche arrotondando generosamente verso il basso il criterio matematico di riduzione. Ad esempio, relativamente alla Camera, per richiedere in Assemblea il voto nominale o lo scrutinio segreto, dagli attuali 20 e 30 deputati (art. 51, comma 2, R C) si potrebbe passare a 10 e 15. Mentre al Senato (art. 113, comma 2) i quorum potrebbero passare, rispettivamente, da 15 e 20 senatori (ora previsti) a 10 e 12.

Non debbono stupire requisiti così bassi per richiedere, quando consentito per materia, lo scrutinio segreto. Anzi, probabilmente sarebbe quanto mai opportuno rivedere *in toto* l'attuale disciplina restrittiva sul voto segreto; modalità che è stata demonizzata soprattutto sul finire degli anni Ottanta ad opera del partito socialista italiano in un contesto ormai del tutto superato. Invece, in un quadro di minoranze parlamentari prevedibilmente più deboli in consessi numericamente ridotti, qualche ulteriore spazio per materia alla possibilità di richiedere il voto segreto andrebbe ripensato, oltre alla riduzione dei quorum per la relativa richiesta.

Per incidens si esprime l'avviso che tale ripensamento dovrebbe avvenire anche considerando la recente valorizzazione della posizione costituzionale del singolo parlamentare - che evidentemente viene esaltata "quant'altri mai" negli scrutini segreti - legata all'ormai famosa ordinanza della Consulta n.17 del 2019,

che a nostro giudizio è tutt'altro che criticabile nella parte in cui difende la posizione dei singoli rappresentanti della Nazione; valorizzazione che non può riduttivamente considerarsi un retaggio ottocentesco.

A contrario, ai fini del buon andamento delle sedute ed in considerazione della soglia non proprio irrilevante ai fini della validità delle deliberazioni prescritta dall'art. 64, terzo comma, Cost., andrebbero mantenute le attuali previsioni per richiedere la verifica del numero legale: alla Camera 20 deputati in Assemblea e 4 in Commissione (art. 46, comma 4, R C); in Senato rispettivamente 12 senatori ed un commissario (art. 107, comma 2, e 30, comma 2, R S).

Relativamente alle percentuali previste per le *iniziative delle Commissioni*, a nostro avviso sarebbe costituzionalmente "consigliato" prevedere sempre la frazione di un quinto, così come contemplato dall'art. 72, secondo comma, Cost. per la rimessione dalla sede deliberante. Effettivamente in genere i regolamenti delle Camere già ora vi fanno riferimento: per la richiesta del parere del Comitato per la legislazione (artt. 16-bis, comma 4, e 96-ter, comma 3, R C); per la convocazione straordinaria di una Commissione (art. 30, comma 3, RC) e per la remissione in Aula del parere contrario della 14° C P in tema di sussidiarietà (art. 144, comma 5-ter, R S). Sarebbe quindi opportuno abbassare il quorum da un terzo ad un quinto anche per la rimessione all'Assemblea di una proposta di risoluzione in corso di esame presso una Commissione (art. 50, comma 3, R S) e per la richiesta di ulteriori informazioni alla Corte dei conti (art. 149, comma 2, R C e art. 76-bis, comma 4, R S).

Si pone poi il nodo delle *inchieste parlamentari di minoranza*, istituto come noto non previsto dalla nostra Carta. A tal fine va implementato il principio - adottato dal Senato nella tornata del 30 novembre 1988 all'art. 162, comma 2, del regolamento - per il quale pur a Costituzione vigente le proposte di inchiesta ad iniziativa della minoranza di un decimo dei componenti del Senato almeno godono di una corsia preferenziale e di veri e propri automatismi procedurali. Una disposizione del genere dovrebbe ora essere introdotta anche nel regolamento della Camera per ovvie ragioni di valorizzazione delle minoranze. Non trattandosi di una deliberazione istitutiva automatica ad iniziativa della minoranza, come nell'ordinamento tedesco, il quorum propulsivo di un decimo appare adeguato e ragionevole (rispetto all'ipotesi comparatistica più elevata di un terzo).

Vi é poi una miriade di previsioni riferite ai *più diversi momenti procedurali*. Seguendo una logica che sia sensibile al *favor* delle minoranze, ma al contempo attenta ad esigenze di funzionalità, innanzitutto si ritiene opportuno non modificare i quorum richiesti ai fini della riammissione nei termini, in caso di "tardività" nella presentazione di emendamenti a mozioni (20 deputati: art. 114, comma 1, R C) o di questioni pregiudiziali e sospensive (10 deputati: art.40, comma 1, R C), trattandosi evidentemente di situazioni di scarsa tempestività.

Oppure richiesti per l'ampliamento della discussione (20 deputati *ex* art. 83, comma 2, R C), in quanto a nostro avviso si tratta di una mera opzione "discorsiva" e come tale non essenziale. Analogamente si potrebbe concludere per la dichiarazione di urgenza per disegni di legge già approvati nella precedente legislatura (art. 81, comma 1).

Viceversa appare preferibile abbassare il quorum per la presentazione di emendamenti ad emendamenti presentati dal Governo o dalla Commissione in corso d'opera (art. 86, comma 5, R C): da 30 a 15 deputati, quindi con una riduzione più che proporzionale, ma si tratta di compensare generosamente e di riequilibrare un delicato vantaggio procedurale a disposizione del Governo e (della maggioranza) della Commissione, anche per tutelare meglio quel diritto "diffuso" all'emendamento ricondotto dalla Corte costituzionale nell'alveo dell'art. 71, primo comma, della Costituzione.

Analogamente, ma limitandosi all'applicazione di criteri matematici di riduzione proporzionale, il quorum per la presentazione di interpellanze urgenti (art. 138-bis, comma 1, R C) da 30 a 20 (con un arrotondamento cospicuo all'unità superiore).

Da ultimo, ai fini della presentazione di *ordini del giorno in difformità dalle conclusioni delle Giunte* in tema di elezioni (art. 17-*bis*, comma 1, R C), di immunità parlamentari (art. 18, comma 2-*bis*, R C) e di immunità ministeriali (art. 18-*ter*, comma 6, R C), proprio la delicatezza delle materie rende preferibile una diminuzione più che proporzionale, mediante la previsione di un quorum di 10 deputati (rispetti agli attuali 20). Al Senato per situazioni analoghe (artt. 135-*bis* e 135-*ter* R. S) si propone una riduzione ancora più drastica: dal requisito di 20 a quello ricorrente di 8 senatori.

Un approccio completamente diverso meritano le prescrizioni concernenti la facoltà di richiedere la *seduta segreta* da parte di 10 deputati (art. 63, comma 3, R C) oppure di un decimo dei membri del Senato (art. 57, comma 1, R S) o di 20 senatori in caso di esame del bilancio interno (art. 165, comma 2, R S); richiesta su cui poi delibera l'Assemblea stessa. Seppur l'eccezione al principio "metacostituzionale" della pubblicità delle sedute parlamentari sia previsto dall'art. 64, secondo comma, Cost., tuttavia sarebbe auspicabile che si cogliesse l'*occasio* non per rideterminare i quorum, bensì per rinunciare del tutto - a livello di autonomia regolamentare - alla possibilità di derogare ad uno dei cardini classici del parlamentarismo, anche perché nell'era dei *social* e delle tecnologie di massa risulterebbe quanto mai arduo dare concreta applicazione ad una richiesta di seduta segreta.

Quanto alla presentazione di *questioni pregiudiziali riferite a disegni di legge di conversione di decreti-leggi*, a nostro avviso i quorum attualmente vigenti - fra l'altro inizialmente non previsti nel 1971 - andrebbero diminuiti proprio a tutela delle minoranze parlamentari, riducendoli rispettivamente da 20 a 10 (art. 96-bis,

comma 3, Reg. Cam.) e da 10 a 8 (art. 78, comma 3, Reg. Sen.). Come noto, nelle altre circostanze una questione pregiudiziale può essere presentata anche da un solo deputato o senatore (in quest'ultimo caso uno per gruppo).

In particolare il regolamento del Senato indica il *quorum di 8 senatori* per l'esercizio di una molteplicità di funzioni minori. A nostro avviso, tranne in un caso, appare ragionevole mantenere tale soglia già così esigua: per chiedere a fine seduta l'inserzione di argomenti nel calendario (art. 55, comma 7, R S); per proporre l'inversione dell'ordine del giorno (art.56, comma 3, R S); per aprire un dibattito incidentale dopo l'intervento del Governo (art. 99, comma 2, R S); per sollecitare la chiusura anticipata della discussione (art. 99, comma 3, R S); per richiedere lo stralcio di alcune parti di una proposta organica di modifica regolamentare (art. 167, comma 6, R S).

Invece, una fattispecie a sé è quella di cui all'art. 100, comma 5, del regolamento del Senato, che prevede che 8 senatori possano presentare emendamenti in corso di seduta con riferimento ad emendamenti già presentati o approvati. Seppur si tratti di disposizione la cui applicabilità è stata posta in dubbio³³, anche per la ormai consolidata prassi di fissare in sede di programmazione dei lavori un termine per la presentazione degli emendamenti, a nostro avviso in un Senato di dimensioni così ridotte tale rilevante facoltà per le minoranze nel procedimento legislativo non solo va recuperata, ma va anche valorizzata mediante un abbassamento della soglia a 5 senatori (applicando quindi anche solo la mera diminuzione in percentuale).

Infine, a nostro avviso ora andrebbe ripristinato il quorum diminuito di 8 senatori per richiedere che l'Assemblea dichiari l'urgenza di un disegno di legge; quorum inizialmente previsto, ma che era stato elevato a quello più alto di un decimo dei componenti dalla riforma del 2017.

Conclusioni

Come noto, nella seduta dell'8 ottobre 2019 la Camera ha approvato in via definitiva il progetto di legge costituzionale riguardante la riduzione del numero

³³ Come avvenuto nella seduta del Senato del 20 gennaio 2015: sull'episodio v. S. BARGIACCHI, *Chi di emendamento ferisce di subemendamento non perisce: i subemendamenti presentati in corso di seduta al Senato, morte di un comma del regolamento?*, su *Forum di Quaderni costituzionali*, rassegna, 2016, n. 1, il quale non senza fondamento ritiene che "in generale qualsiasi soluzione da adottare in merito ad un'eventuale desuetudine o ad un'interpretazione restrittiva delle disposizioni contenute nell'articolo 100 c.5 dovrebbe almeno passare attraverso un parere della giunta per il regolamento, adottato con un'amplia condivisione di tutte le forze politiche" (p. 5).

dei parlamentari, sostanzialmente all'unanimità: 553 voti favorevoli, 14 contrari e 2 astenuti³⁴.

È altrettanto risaputo che inizialmente tale progetto era collegato - sul piano quanto meno politico - ad un'altra ipotesi di revisione costituzionale, che pure aveva cominciato speditamente il proprio *iter* parlamentare: il progetto di legge recante: "Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum" e basato sulla revisione degli articoli 71 e 75 della Costituzione al fine di potenziare gli istituti di democrazia diretta. Pur approvata in prima deliberazione dalla Camera dei deputati già nella seduta del 21 febbraio 2019, la proposta è allo stato ancora in fase di esame presso la Commissione affari costituzionali del Senato (v. da ultimo la seduta del 18 gennaio 2020): probabilmente sul suo *iter* ha influito il cambio di maggioranza avutosi nel mese di settembre del 2019.

Tuttavia, ora la legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari rischia di essere una "anatra zoppa"³⁵ in mancanza dell'approvazione della citata proposta per il potenziamento degli istituti di democrazia diretta³⁶: nel senso che - condivisibile o meno che sia tale impostazione³⁷ - alla riduzione degli spazi della rappresentanza politica avrebbe

³⁴ L'*iter* trae origine in Senato dall'esame congiunto di tre disegni di legge: *Atti Senato*, XVIII legislatura, ddl n. 214, n. 515 e n. 805, di iniziativa - rispettivamente - dei senatori Quagliariello, Calderoli e Perilli, Patuanelli e Romeo; proposte le quali contenevano tutte lo stesso parametro numerico di riferimento (400 deputati e 200 senatori). Seguono poi le due deliberazioni del Senato della Repubblica (sedute del 7 febbraio e dell'11 luglio 2019) e le due della Camera dei deputati (sedute del 9 maggio e dell'8 ottobre 2019). Attualmente si è in attesa dello svolgimento del referendum, richiesto ai sensi dell'138 Cost. da un quinto dei componenti del Senato (v. seduta del Senato del 14 gennaio 2020), in quanto nella seduta del Senato dell'11 luglio 2019 non era stata raggiunta la maggioranza dei due terzi (a differenza dell'ultima deliberazione presso la Camera).

³⁵ Ci permettiamo, un po' provocatoriamente, di aggiungere anche questa definizione alle molteplici, per la verità non troppo lusinghiere, che la dottrina ha riferito a vario titolo alla revisione costituzionale *de qua*: fra le tante, "riforma senz'anima" (CARAVITA DI TORITTO), "atto cieco" (CLEMENTI), "riforma effimera" (MANETTI), "specchio per le allodole" (PATRONI GRIFFI), "riforma *panem et circenses*" (ALGOSTINO), "taglio fine a se stesso" (CASTELLI) e "riforma di origine tecno-populista" (QUAGLIARIELLO).

³⁶ A tacere di problematiche più vaste, le quali hanno fatto (forse troppo severamente) concludere che "fuori dalle aule parlamentari, il disegno di revisione puntuale lascia però sul terreno la mole dei *contenuti mancanti* nella riforma e, al contempo, eleva la *scarsa legittimazione assiologica di quelli (pochi) presenti*" (M. FERRARA, *La revisione puntuale sulla riduzione del numero dei parlamentari nella XVIII legislatura*, su *Nomos*, 2020, n. 12, disponibile sul sito corrispondente, p. 141).

³⁷ Tale impostazione si evinceva in particolare nella nota di aggiornamento al DEF 2018, deliberata dal Consiglio dei ministri il 27 settembre 2018, in cui democrazia diretta

dovuto fare da *pendant* l'incremento delle quote di sovranità popolare da esercitare in via diretta³⁸.

A ben guardare la riduzione del numero dei componenti delle due Camere appare ora una soluzione alternativa rispetto alla mancata riforma del bicameralismo paritario nel 2016, oppure rispetto alle pur ipotizzate trasformazioni in senso monocamerale del nostro sistema parlamentare³⁹.

"Lo scopriremo solo vivendo": facendo riferimento *par divertissement* a questa nota espressione si potrebbe sottolineare il fatto che saranno il futuro e l'esperienza concreta a dimostrare - qualora la riduzione del numero dei parlamentari entrasse in vigore, a fronte di un esito favorevole del referendum costituzionale⁴⁰ - se tale *micro* revisione costituzionale si risolverà in se stessa⁴¹,

e riduzione del numero dei parlamentari erano presentati come obiettivi per il "miglioramento della qualità delle decisioni da realizzare rendendo più ampia ed effettiva la partecipazione dei cittadini alla vita politica e favorendo una maggiore efficacia dell'attività del Parlamento" (p.111).

³⁸ Ha ampliamente ricostruito la vicenda C. TRIPODINA, *Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale*, su *Osservatorio costituzionale*, 2020, n. 3, disponibile sul sito: *www.osservatorioaic.it*, p. 20, la quale ha sottolineato come fossero esplicite le intenzioni dei proponenti "nel senso di presentare la democrazia diretta come correttiva e non rafforzativa rispetto alla democrazia rappresentativa, descritta come debole, farraginosa, degenerata, e dunque giustamente immeritevole della fiducia dei cittadini"

³⁹ A quanto sembra attualmente un assetto parlamentare sussiste in 189 Stati, di cui 113 hanno una sola Camera. I due terzi di questi ultimi (quindi 78) hanno meno di 10 milioni di abitanti. 76 sono invece gli Stati aventi due Camere, fra i quali tutti i Paesi del G7: Canada (338+105=443), Francia (577+348=925), Germania (709+69=778), Giappone (465+245=710), Italia (630+315=945), Regno Unito (650+793=1443) e Stati Uniti (435+100=535). Cfr. per questi dati L. CASTELLI, *Il Senato delle Autonomie. Ragioni, modelli, vicende*, Padova, 2010, pp. 169 ss.

⁴⁰ Per una ricostruzione delle complesse vicende che hanno condotto all'indizione e poi al rinvio del referendum *ex* art. 138 Cost. si rinvia per tutti al recente V. DE SANTIS, *Il voto in tempo di emergenza. Il rinvio del referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari*, su *Osservatorio costituzionale*, 2020, n. 3, disponibile sul sito: *www.osservatorioaic.it*, la quale ha in particolare affermato che "l'uso politico e strumentale del voto referendario non rispetta la natura costituzionale della consultazione perché il *referendum* costituzionale da strumento di garanzia, pensato per tutelare le minoranze, assume sempre più di frequente una funzione confermativa" (p. 15).

⁴¹ Ha reputato che "la funzionalità interna delle Camere non dovrebbe essere compromessa" dalla riduzione numerica S. TROILO, Audizione presso la I Commissione permanente della Camera dei deputati in merito alla proposta di legge cost. A.C. n. 1585 e alla proposta di legge A.C. n. 1616, concernenti la riduzione del numero dei parlamentari e conseguenti modifiche della legislazione elettorale, in Forum di Quaderni Costituzionali, 23 giugno 2019, disponibile sul sito: www.forumcosittuzionale.it. Di diverso avviso, fra gli

oppure se rappresenterà la felice *occasio* per cominciare a ridefinire le strutture delle Camere in un'ottica di maggiore funzionalità, a cominciare soprattutto da una nuova codificazione dei regolamenti parlamentari.

Come second best, è auspicabile che almeno si proceda in tempi brevi ad una seria e ragionevole attività di manutenzione e di adeguamento dei regolamenti del 1971, che tenga conto delle accresciute esigenze procedurali delle minoranze a seguito dell'inevitabile minore partecipazione delle forze politiche minori al riparto dei ridotti seggi delle due Camere.

Se così non fosse, allora questa revisione costituzionale - che fra l'altro riguarda ben 3 diversi articoli della Costituzione - rischia di essere un'altra riforma "fatta opposta perché ognuno pensi a sé", come del resto lo è stata anche l'ultima in ordine cronologico, vale a dire la tanto conclamata modifica dell'art. 81 Cost.

Sempre se così non fosse, a ben guardare l'esito della riforma rischierà di consistere esclusivamente in una sorta di "spending review⁴² della rappresentanza politica"⁴³, sulla scia di sentimenti diffusi nella società⁴⁴, non potendo certo solo

altri, M. VOLPI, op. cit., pp. 271 ss.; F. CLEMENTI, Sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre "less is more", in Osservatorio sulle fonti, 2019, n. 2., disponibile sul sito corrispondente, pp. 26 s.; D. PORENA, La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato "snodo" critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare, in Federalismi.it, 17 luglio 2019, disponibile sul sito corrispondente, p 20.

⁴² Non a caso nello stesso dibattito presso il Senato sono emersi anche contrasti circa gli eventuali risparmi di spesa così ottenibili: in sintesi, possono citarsi le conclusioni del senatore Perilli che ha fatto riferimento a circa 100 milioni all'anno, oppure i calcoli dell'*ex* questore del Senato Malan (e per ciò stesso particolarmente autorevole), secondo cui alla fine non si supererebbe la cifra di 50 milioni di euro all'anno. Comunque sia, per quanto interessanti, tali verifiche contabili non possono certo rappresentare l'*ubi consistam* di una revisione costituzionale, che in ogni caso - anche a voler avvalorare la stima più ottimistica - comporterebbe un risparmio pari a circa un decimillesimo delle spese complessive del bilancio dello Stato.

⁴³ Suggestiva e auspicabile, ma indimostrabile *ex ante*, la prospettiva di G. DI PLINIO, *op. cit.*, pp. 12 ss., il quale richiama l'attenzione sui risparmi derivanti non tanto dalla contrazione dei costi organizzativi del Parlamento, bensì su "quelli derivanti dalle sue dinamiche funzionali, intesi come costi di impatto delle decisioni parlamentari in rapporto alle finanze della collettività, collegati agli effetti economici di un maggiore o minore *size* della struttura stessa".

⁴⁴ Sentimenti ben descritti da P. COLASANTE, *La riduzione del numero dei parlamentari, fra merito e legittimità costituzionale*, su *Federalismi.it*, 2020, n. 12, disponibile sul sito corrispondente, p. 51: "Nell'attuale momento storico, il diffuso sentimento c.d. *antipolitico* e il livore dell'opinione pubblica nei confronti della classe politica, percepita talvolta come incompetente, parassitaria e sciupona, avrebbero reso

la mera riduzione del numero dei parlamentari tradursi di per sé in una maggiore funzionalità degli istituti e delle procedure delle Camere⁴⁵, senza ulteriori interventi⁴⁶, come sopra evidenziato.

Anche perché le Camere non sono collegi perfetti, che possono operare e deliberare solo alla presenza di tutti i loro componenti. Pertanto concretamente ha poco senso invocare la riduzione numerica quale fattore autonomo e sufficiente per velocizzare i lavori parlamentari, quando da sempre le Aule parlamentari solo in particolari e rare occasioni vedono la presenza di (quasi) tutti i loro componenti: infatti già oggi ordinariamente le Camere operano "a ranghi ridotti" rispetto al *plenum* formale⁴⁷. Per queste ragioni ha pure poco senso interrogarsi sui vantaggi o gli svantaggi di un presunto maggior carico individuale per il singolo parlamentare⁴⁸.

impopolare un'eventuale resistenza a una revisione costituzionale più e più volte dichiarata nel corso degli anni, soprattutto da quei movimenti politici che hanno fatto dell'abolizione della *vecchia politica* la loro bandiera".

⁴⁵ Sul punto si rinvia per tutti a A.M. POGGI, *La riforma costituzionale meno urgente. Se rimanesse l'unica sarebbe una pietra tombale sul rinnovamento delle istituzioni*, in AA. VV., *Meno parlamentari, più democrazia?*, op. cit., p. 266: "se le funzioni delle Camere rimangono identiche e, soprattutto, se non viene modificato il procedimento legislativo le Camere avranno esattamente il medesimo carico di lavoro, che continuerà ad essere duplicato per effetto del mantenimento del bicameralismo paritario", per cui "immaginare quindi che alla semplice riduzione del numero consegua necessariamente lo snellimento dei lavori e, dunque, una maggiore efficienza del procedimento legislativo è davvero un esercizio teorico".

⁴⁶ Pur senza voler pervenire alle considerazioni estremamente critiche espresse da E. DE MARCO (*Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del* "*Governo del cambiamento*", su *Osservatorio costituzionale*, 2018, n. 3, disponibile sul sito: www.osservatorioaic.it, il quale ha ritenuto che la riduzione del numero dei parlamentari "non accompagnata da alcuna modificazione del sistema di bicameralismo perfetto, non si vede come possa valorizzare il ruolo costituzionale dell'istituzione parlamentare".

⁴⁷ Cfr. L. VIOLINI, *Il* meglio *è nemico del* bene? *Brevi note per andare a votare con consapevolezza*, in AA. VV., *Meno parlamentari, più democrazia?*, op. cit., la quale significativamente rimarca che "la durata delle votazioni e dell'esame dei provvedimenti è indipendente dal numero dei partecipanti... è evidente come le lungaggini procedurali rimarranno invariate, se non peggioreranno per l'aumento del carico di lavoro parlamentare" (p. 272).

⁴⁸ Ad esempio, secondo S. PASSIGLI, *Le proposte di riforma costituzionale del governo Conte: luci ed ombre*, in *Astrid - Rassegna*, 2018, n. 14, la capacità di lavoro dei singoli parlamentari sarà inevitabilmente incrementata dalla riduzione del loro numero. Dubitativamente, proprio per i rischi legati al maggior carico di impegni, S. CURRERI, *op. cit.*, p. 13.

Spetterà alle forze politiche, forse non irrealisticamente nella prossima legislatura⁴⁹, farne o meno un'opportunità per incrementare la razionalità dell'organizzazione e l'efficienza delle procedure delle due Camere. Insomma, questa revisione da sola non basta⁵⁰, ma è d'uopo pur sempre ricordarsi dell'antico monito: *cognosce quod immutabis*⁵¹.

-

⁴⁹ Si potrebbe anche sostenere la tesi opposta, nel senso che dovrebbero essere le Camere uscenti - una volta entrata in vigore la legge costituzionale - ad approvare la normativa di adeguamento regolamentare, al fine di consentire l'immediata operatività delle future Assemblee (in tal senso v. l'intervento del Presidente Fico nella seduta della Giunta per il regolamento della Camera del 3 ottobre 2019). Questa fu l'impostazione - ma si tratta solo di un riferimento storico - dell'ultima Camera dei deputati statutaria, che approvò il regolamento per l'istituenda Camera dei fasci e delle corporazioni (XXIX Leg. del Regno, v. seduta della Camera del 14 dicembre 1938). Allo stato possono registrarsi solo due riunioni interlocutorie della Giunta per il regolamento (solo) della Camera dei deputati (v. sedute del 3 ottobre 2019 e del 4 marzo 2020).

⁵⁰ Sullo sfondo risuonano le monitorie e ormai citatissime parole di Umberto Terracini: "la diminuzione del numero dei componenti (...) sarebbe in Italia interpretata come un atteggiamento antidemocratico, visto che, in effetti, quando si vuole diminuire l'importanza di un organo rappresentativo s'incomincia sempre col limitarne il numero dei componenti, oltre che le funzioni" (Assemblea Costituente, II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 18 settembre 1946).

⁵¹ Come noto, tale imperativo latino ("conosci ciò che cambierai") era il motto della celebre scuola del Partito comunista italiano delle Frattocchie, lungo la via Appia verso i Castelli romani: per approfondimenti v. F. CICCARELLI, *Invano. Il potere da De Gasperi a questi qua*, Milano 2018, pp. 478 s.



La riduzione del numero dei parlamentari e la composizione delle delegazioni presso le assemblee parlamentari internazionali*

FABRIZIA BIENTINESI**

Data della pubblicazione sul sito: 14 settembre 2020

Suggerimento di citazione

F. BIENTINESI, La riduzione del numero dei parlamentari e la composizione delle delegazioni presso le assemblee parlamentari internazionali, 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.

^{**} Consigliere parlamentare della Camera dei Deputati. Indirizzo mail: bientinesi f@camera.it.

F. BIENTINESI

Si è a lungo discusso e si continua a discutere dell'impatto della riduzione del numero dei parlamentari sugli organi interni delle Camere, *in primis* Ufficio di Presidenza, Commissioni permanenti, Gruppi parlamentari, ma anche Giunte, Commissioni bicamerali o speciali, proponendo varie soluzioni, tra cui la riduzione proporzionale del numero dei componenti, o addirittura l'accorpamento di alcune Commissioni permanenti, per evitare che – soprattutto al Senato – vi siano organi con una composizione talmente ristretta da essere messi nell'impossibilità di funzionare ovvero di delegare a pochissimi parlamentari la possibilità di approvare leggi (ad es. in Senato in sede deliberante)¹.

La necessità di intervenire su questi aspetti è stata affermata anche dal Presidente della Camera dei deputati, nel corso delle due riunioni della Giunta per il Regolamento, svoltesi dopo la seconda approvazione del disegno di legge di riforma costituzionale, del 3 ottobre 2019 e 4 marzo 2020, proponendo la costituzione di un Comitato ristretto che lavorasse a delle proposte sulla "verifica dell'impatto della riforma costituzionale sulla disciplina dei Gruppi parlamentari e delle componenti politiche del Gruppo misto"², nonché sulla "verifica dell'impatto della riduzione del numero dei deputati rispetto al funzionamento complessivo della Camera e dei suoi organi. Ciò anzitutto con riguardo alla composizione degli organi, considerando non solo l'Ufficio di Presidenza, le Giunte e il Comitato per la legislazione, il numero dei cui componenti è stabilito in termini assoluti dal Regolamento, ma anche le Commissioni permanenti, nelle quali i deputati sono distribuiti in ragione proporzionale alla consistenza numerica dei Gruppi di appartenenza e per le quali non è previsto un numero fisso di componenti. In proposito dovrà essere valutato se la riduzione complessiva del numero dei deputati renda opportuna una riduzione del numero degli attuali organi"3. Il Presidente della Camera tiene a ribadire come il Comitato dovrà svolgere un lungo e complesso lavoro istruttorio in un arco temporale che certamente potrà essere modulato in relazione anche ai tempi di svolgimento del referendum, ma che, a suo avviso, deve essere necessariamente avviato per poter pervenire, senza compressioni temporali e nel modo più disteso possibile, a consegnare alla prossima legislatura un pacchetto di riforme regolamentari che adegui il Regolamento al mutato quadro costituzionale. Sarebbe infatti un pesante fardello che graverebbe sulla nuova legislatura – e che intende quindi evitare –

¹ Si vedano gli interventi nel corso della riunione della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati, nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, del 3 ottobre 2019, 4 e ss.

² Si veda l'intervento del Presidente della Camera nel corso della riunione della Giunta per il Regolamento, nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, del 4 marzo 2020, 3 e ss.

³ Ibidem.

quello di dover procedere alle necessarie riforme regolamentari in costanza di applicazione della nuova composizione numerica della Camera.

Si tratta senza dubbio di questioni di rilievo, sulle quali molto è stato scritto⁴ e rispetto alle quali, in questa sede, ci si limita a fare una breve considerazione. Per quanto riguarda la proposta di accorpare le Commissioni parlamentari, può essere utile richiamare l'esperienza di altri Paesi europei che hanno un analogo numero di componenti delle Assemblee parlamentari. Ci si riferisce, in primis, alla Spagna, il cui Congresso si compone di 350 membri suddivisi in 21 commissioni permanenti legislative, mentre il Senato, che conta 265 componenti, ha ben 36 commissioni, con 29 senatori ciascuna. In Romania, la Camera dei deputati è composta da 329 membri ed opera con 21 commissioni (oltre a commissioni di inchiesta, speciali ecc.), composte da 11-33 membri. I Senatori sono invece 136, suddivisi in 22 commissioni (devono far parte di almeno 1 commissione, al massimo di 2. Il numero dei componenti delle commissioni è stabilito dall'ufficio di presidenza/capigruppo, in proporzione alla consistenza dei gruppi)⁵. Questi dati ci dimostrano che non è impossibile mantenere inalterato il numero delle Commissioni permanenti, bisognerebbe invece concentrare l'attenzione sulla relativa composizione e modus operandi.

Un elemento su cui vale la pena richiamare l'attenzione, non essendo stato finora oggetto di particolare riflessione, è l'impatto della riduzione del numero dei parlamentari sulla composizione delle Delegazioni parlamentari presso le Assemblee parlamentari internazionali e, segnatamente, delle Assemblee del Consiglio d'Europa (APCE), della NATO, dell'OSCE, dell'INCE e dell'AP-UpM⁶. Per quanto riguarda le Delegazioni il problema è più complesso, in quanto il numero dei componenti non è stabilito dai regolamenti parlamentari e non è quindi nella disponibilità del nostro Parlamento, bensì è fissato da norme internazionali, sulla base della rilevanza e del peso di ciascun Paese all'interno della singola organizzazione internazionale, in funzione del suo contributo economico e della sua popolazione. Alcuni numeri possono dare un'idea più concreta dell'impatto che si può produrre, a seguito del taglio, sulla funzionalità parlamentare. I componenti italiani dell'APCE sono 18 titolari+18 supplenti per un totale di 36 parlamentari (come stabilito dall'articolo 26 dello statuto del Consiglio d'Europa). L'Italia, insieme agli altri grandi contributori (Francia,

Contributi al seminario

⁴ Per tutti si veda Meno parlamentari, più democrazia?, a cura di E. ROSSI, Pisa, 2020.

⁵ Sui dati relativi al numero di parlamentari nelle Assemblee legislative europee si veda il Dossier *Riduzione del numero dei parlamentari – Elementi per l'esame in Assemblea*, a cura del Servizio Studi della Camera dei deputati, 7 ottobre 2019, 25 e ss.

⁶ Gli ultimi tre acronimi indicano: Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa; Iniziativa Centro-Europea; Assemblea parlamentare dell'Unione per il Mediterraneo.

F. BIENTINESI

Germania, Regno Unito, Russia, Turchia), ha il numero massimo di componenti. Anche nella NATO PA l'Italia, insieme ad altri grandi contributori (Francia, Germania, Regno Unito, Turchia), ha 18 titolari (e 18 supplenti, mai designati), sulla base di quanto stabilito dall'Appendice I al Regolamento dell'Assemblea, che stabilisce il numero dei componenti. E sempre sulla base dei regolamenti delle rispettive Assemblee internazionali sono stabiliti i componenti delle altre delegazioni (13 per l'OSCE, 7 per l'INCE, 3 per l'AP-UpM).

Veniamo ora al piano interno: come vengono scelti i componenti nell'ambito del parlamento italiano? Innanzi tutto essi vengono nominati dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, su designazione dei Presidenti dei Gruppi parlamentari. Nel caso dell'APCE c'è anche un passaggio in Assemblea, con relativa votazione della lista dei componenti, che va rinnovata ogni anno⁷. Da segnalare, inoltre, che la legge di Ratifica ed esecuzione dello Statuto del Consiglio d'Europa e dell'Accordo relativo alla creazione della Commissione preparatoria del Consiglio d'Europa, firmati a Londra il 5 maggio 1949, del 23 luglio 1949, n. 433, stabilisce all'art. 3 che i componenti spettano per metà alla Camera e per metà al Senato⁸. La norma è stata estesa in via analogica alle altre delegazioni e per quelle con numero di componenti dispari, per prassi, il parlamentare in più è assegnato alternativamente, nelle varie legislature, alla Camera o al Senato. Non si è scelto quindi di seguire il criterio della proporzionalità rispetto al numero di componenti di ciascuna Camera, ma quello della parità, in omaggio al bicameralismo perfetto. I regolamenti degli organismi internazionali richiedono altresì che, compatibilmente con la disponibilità di seggi, le delegazioni nazionali siano il più possibile rappresentative delle correnti politiche all'interno dei vari parlamenti nazionali (si richiede quindi la rappresentanza dell'opposizione). È inoltre richiesto che le delegazioni nazionali comprendano una percentuale di membri del sesso meno rappresentato almeno uguale a quella del proprio parlamento o comunque viene fortemente incoraggiato il rispetto del principio della diversità di genere.

Come si può agevolmente desumere dalla lettura di tali numeri ci si rende conto che l'assenza dall'Aula dei parlamentari componenti delle Delegazioni internazionali – in occasione delle riunioni dei relativi organismi internazionali – ha un'incidenza rilevante sugli equilibri interni alla maggioranza e all'opposizione allorché ci si trovi ad approvare provvedimenti di peso per l'attuazione del

⁷ Le modalità di elezione dei membri della Delegazione sono regolate, in forma sostanzialmente identica, dall'articolo 56, comma 3, del Regolamento della Camera e dall'articolo 25, comma 3, del Regolamento del Senato.

⁸ I diciotto membri italiani dell'Assemblea consultiva sono eletti dalle due Camere, fra i propri componenti, a maggioranza assoluta, nella misura di nove per ciascuna. Le stesse modalità valgono per la elezione dei diciotto membri supplenti.

programma di governo. I parlamentari assenti sono messi in missione e di conseguenza la loro assenza è giustificata. Ad esempio, ai sensi dell'art. 46, comma 2, R.C., "i deputati che sono impegnati per incarico avuto dalla Camera, fuori dalla sua sede, o, se membri del governo, per ragioni del loro ufficio sono computati come presenti per fissare il numero legale". Al Senato, invece, l'art. 108, comma 2, R.S., prescrive che non sono computati ai fini del numero legale i membri assenti per incarico e i ministri. La stessa disposizione si applica ai senatori che sono in congedo a norma dell'articolo 62, nel limite massimo di un decimo del totale dei componenti dell'Assemblea⁹. È quindi evidente che se l'assenza per missione (o congedo) non incide (o incide poco, nel caso del Senato dove c'è un criterio più restrittivo) ai fini del raggiungimento del numero legale, l'assenza di parlamentari sia di maggioranza sia di opposizione possa incidere sugli esiti del voto. Già oggi, in cui l'incidenza è palesemente minore, a volte i parlamentari sono "invitati" dai rispettivi Gruppi parlamentari a non partecipare alle attività internazionali. E dopo la riforma, ciò sarà tanto più evidente per il Senato, in cui l'assenza di 9 senatori (per la NATO o il CdE) rappresenterà il 4,5% dei senatori (attualmente il 2,8%), mentre alla Camera il 2,25% dei deputati (attualmente l'1,4%).

È difficile trovare una soluzione a questo stato di fatto. Palesemente non si può sollecitare una riforma dei regolamenti delle Assemblee parlamentari internazionali (o dello Statuto nel caso del CdE) per chiedere di ridurre il numero dei parlamentari spettanti all'Italia, sia banalmente perché tali riforme comportano l'adesione di tutti gli Stati membri, attraverso procedure complesse che non sarebbero pertanto rapide, ma soprattutto perché - come si diceva all'inizio - il numero dei componenti è legato al peso, al contributo e al prestigio del paese nell'ambito dell'organizzazione: chiedere una riduzione comporterebbe inevitabilmente un arretramento dell'Italia sulla scena internazionale a vantaggio di altri paesi, che certamente non conviene a nessuno.

La conseguenza di fatto più immediata sarebbe una contrazione della partecipazione delle delegazioni italiane alle attività delle Assemblee internazionali. Poco male diranno in molti, che - affetti da un atavico provincialismo e da un certo populismo - considerano l'attività internazionale delle Camere come mero "turismo istituzionale", senza considerare che la diplomazia parlamentare 10, sviluppatasi soprattutto a partire dalla XIV legislatura, affianca e

⁹ Sul computo del numero legale si veda L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2018, 184 e ss.; T. MARTINES – G. SILVESTRI – C. DE CARO – V. LIPPOLIS – R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2011, 178 e ss., 197 e ss.

¹⁰ Sul ruolo della diplomazia parlamentare, ci sia consentito rinviare a F. BIENTINESI, *Il ruolo del Parlamento italiano nel processo di riforme in Albania*, in *La riforma costituzionale*

F. BIENTINESI

coadiuva quella tradizionale governativa per vari motivi. Innanzi tutto, in quanto consente uno scambio tra parlamentari appartenenti non solo alla maggioranza di governo ma anche all'opposizione, consentendo un confronto più ampio e con tutte le componenti e le istanze politiche degli altri paesi, un confronto, insomma, a tutto tondo, che consente di entrare in contatto con la realtà di altri paesi "più complessi", sotto un profilo di rispetto di standard di democrazia e stato di diritto, consentendo un dialogo con la parte minoritaria di quei paesi ed offrendo una sponda per il superamento di difficoltà istituzionali. Inoltre, le Assemblee parlamentari internazionali rappresentano sedi di dialogo tra parlamentari provenienti da culture diverse, i quali possono confrontare le loro idee ed esperienze, favorendo altresì l'instaurarsi di legami politici tra parlamentari di diversi paesi che molto possono giovare alla diplomazia italiana nelle più disparate sedi (mai sottovalutare l'importanza delle relazioni personali, che possono tornare utili anche in altri consessi internazionali, ad esempio in sede UE). Si possono poi dire anche "cose scomode", in un dialogo più franco e aperto, rispetto a quello cui sono tenuti i governi. Inoltre, ad una "richiesta di rappresentatività" che emerge con sempre maggiore forza nei diversi settori, si sta rispondendo con un reale consolidamento della dimensione internazionale dei Parlamenti, che contribuisce al rilancio delle istituzioni rappresentative, anche nei rapporti con il versante governativo. Nelle riunioni degli organismi internazionali sono spesso approvati dei documenti (risoluzioni, raccomandazioni) da indirizzare ai rispettivi governi: è pertanto importante essere presenti in queste sedi e concordare con altre delegazioni posizioni comuni su questioni ritenute prioritarie, che confluiscano poi nel documento finale.

Ad esempio l'APCE approva risoluzioni periodiche, che impegnano poi i rispettivi governi a dare attuazione alle osservazioni in esse contenute. Si pensi ad esempio alla risoluzione di monitoraggio sull'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza di ogni Stato membro al CdE o a quella sull'attuazione delle sentenze Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nei vari ordinamenti. È evidente che se i parlamentari italiani non partecipano alle sedute in cui tali rapporti vengono discussi e approvati non possono smontare accuse – a volte stereotipate – o più semplicemente fornire aggiornamenti o chiarimenti con dati concreti. È stato il caso del rapporto di monitoraggio approvato a gennaio 2019¹¹, che esaminava tra i vari paesi anche l'Italia, i cui contenuti critici sono stati

del sistema della giustizia nella Repubblica d'Albania, a cura di E. BOZEKU, G. SPANGHER, A. HOXHA, Jus International law, ed. Nuova Cultura, 2017, 197.

¹¹ Report | Doc. 14792 Part 1 - 7 January 2019: The progress of the Assembly's monitoring procedure (January-December 2018) and the periodic review of the honouring of obligations by Iceland and Italy, in http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=25238&lang=en

attenutati grazie all'intervento del Presidente della Delegazione italiana e del componente della Commissione competente (Commissione Monitoraggio); è, altresì, il caso del rapporto attualmente in corso di esame presso l'APCE sullo stato di attuazione delle sentenze della Corte EDU¹², in cui diventa fondamentale l'azione dei parlamentari italiani, in sinergia con il governo e la rappresentanza permanente a Strasburgo, al fine di fornire dati sulla situazione reale del paese in seno all'assemblea parlamentare (il Presidente della delegazione italiana, insieme al co-agente per il governo, è intervenuto, il 9 aprile 2019, presso la Commissione Giuridica dell'APCE, con una relazione illustrativa del reale stato di attuazione delle sentenze in Italia¹³). Inoltre l'APCE elegge il Segretario Generale e il Vice Segretario Generale del CdE, il Segretario Generale dell'Assemblea, i giudici della Corte EDU: è lapalissiano che una ridotta presenza parlamentare italiana non aiuterebbe l'autorevolezza e l'influenza del nostro paese in scelte determinanti. Infine, sappiamo tutti come il controllo della conformità delle proposte di legge ai principi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) faccia parte degli elementi che le Commissioni permanenti debbono esaminare nell'ambito dell'istruttoria legislativa.

Si ricorda, infatti, che a Presidenza della Camera, dalla XIV legislatura, ha adottato l'indirizzo di introdurre, nell'istruttoria legislativa delle Commissioni parlamentari, la valutazione di compatibilità dei progetti di legge con la CEDU, anche in linea con quanto richiesto dalla nostra giurisprudenza costituzionale che afferma la necessità dell'adeguamento del diritto interno alle sentenze della Corte EDU (cfr. sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007 e 113 del 2011). Inoltre, la legge 9 gennaio del 2006, n. 12 ("Disposizioni in materia di esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo") introduce all'art. 5, comma 3, della legge n. 400 del 1988, la lettera a-bis), in base alla quale il Presidente del Consiglio dei Ministri (o un Ministro da lui delegato):

¹² L'Assemblea parlamentare ha iniziato nel 2000 a redigere un rapporto sul tema dell'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, approvando una specifica risoluzione in merito. Nella sua Risoluzione 1226 (2000) l'APCE ha deciso (par. 13c) di rendere tali dibattiti regolari, con cadenza biennale, coinvolgendo le delegazioni nazionali che vengono regolarmente informate della giurisprudenza della Corte e dei problemi relativi all'esecuzione delle decisioni giudiziarie nel proprio paese. Presso la Commissione Giuridica dell'Assemblea è attualmente all'esame una bozza di rapporto, avviato nel 2017 e successivamente prorogato (relatore Constantinos Efstathiou, SOC, Cipro).

¹³ Il testo dell'intervento è riportato nel QUADERNO n. 16, *Sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo concernenti lo Stato italiano* (maggio 2020), a cura dell'Osservatorio sulle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo della Camera dei deputati, 137 e ss.

F. BIENTINESI

• comunica tempestivamente alle Camere le pronunce della Corte europea ai fini dell'esame da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti;

- promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo emanate nei confronti dello Stato italiano;
- presenta annualmente al Parlamento una relazione sullo stato di esecuzione delle suddette pronunce.

Le sentenze sono trasmesse alla Commissione competente, applicando in via analogica quanto previsto dall'articolo 127-bis R.C. per le sentenze della Corte di giustizia dell'UE.

Altro esempio di rilievo che dimostra come nell'Assemblea parlamentare del CdE si giochino partite importanti per la politica estera italiana e per gli equilibri geopolitici globali, è la vicenda del superamento dell'asimmetria nella partecipazione agli organi statutari del Consiglio d'Europa da parte della Federazione Russa, che perdurava dal 2015 a seguito dell'invasione della Crimea (la famigerata questione delle sanzioni alla Russia). A riportare la Russia nel consesso dell'APCE è stata un'opera diplomatica e tecnica condotta dall'allora Presidenza italiana dell'Assemblea e culminata nel 2019 con l'approvazione di due risoluzioni (che hanno comportato anche delle modifiche regolamentari), ai fini della quale determinante è stata l'attività della Delegazione italiana nelle Commissioni Monitoraggio e Regolamento dell'Assemblea (deputati Maniero e Fassino). Il ritorno della Delegazione russa all'APCE era una priorità della politica estera italiana, nell'ottica di un ritorno al dialogo con un paese il cui ruolo è così importante per gli equilibri geopolitici mondiali.

Una possibile parziale soluzione per superare l'*impasse* ed evitare una drastica riduzione della presenza parlamentare italiana sulla scena internazionale potrebbe essere quella di superare la ripartizione paritaria tra Camera e Senato dei componenti delle delegazioni internazionali e prevederne una proporzionale - ma ciò richiederebbe in ogni caso la modifica dell'art. 3 della legge n. 433 del 1949,

¹⁴ Si vedano: la risoluzione 2277 (2019) e la raccomandazione 2153 (2019), contenute nel rapporto di Tiny Kox, approvato nella sessione di aprile 2019 dall'APCE "Role and mission of the Parliamentary Assembly: main challenges for the future". Il testo evidenzia la necessità di un maggiore coordinamento tra Comitato dei Ministri e Assemblea, soprattutto nel caso di mancato adempimento di uno Stato membro agli obblighi derivanti dall'appartenenza al CdE; la Risoluzione 2287 (2019), "Rafforzare il processo di decisione dell'Assemblea Parlamentare riguardo alle credenziali ed al voto" (rel. Petra De Sutter, Belgio, SOC), approvata il 24 giugno 2019, recante modifiche regolamentari volte a impedire che l'eventuale contestazione delle credenziali comportasse la privazione dei diritti di voto, parola e rappresentanza della delegazione in seno all'Assemblea. Per una ricostruzione della vicenda si veda QUADERNO n. 16 cit., 119 e ss.

almeno per la delegazione dell'APCE -, analogamente a quanto avviene per delegazioni di pari consistenza numerica. Ad esempio, nella delegazione parlamentare francese, di 18 titolari 12 fanno parte dell'Assemblea nazionale e 6 del senato (uguale proporzione per i supplenti), i componenti tedeschi sono tutti del *Bundestag*, i componenti del Regno Unito sono 13 della Camera dei Comuni e 7 della Camera dei *Lords*, mentre la delegazione russa conta 22 deputati della *Duma* su 36, tanto per prendere ad esempio le altre delegazioni con lo stesso numero di componenti dell'Italia. Altra opzione potrebbe essere quella di nominare una percentuale maggiore di deputati quali membri titolari, recuperando la parità con i supplenti (criterio però applicabile solo all'APCE perché le altre delegazioni non hanno supplenti).

Discorso non del tutto dissimile andrebbe fatto per i Gruppi di collaborazione parlamentare, istituiti sulla base di Protocolli di collaborazione parlamentare firmati dal Presidente della Camera e dal Presidente dell'Assemblea parlamentare di un altro paese¹⁵. Anche l'attività svolta da tali gruppi rientra nel quadro della diplomazia parlamentare, che affianca quella governativa, con i vantaggi sopra illustrati. Analogamente le attività di tali gruppi, composti attualmente da 5 membri, sempre rispettando la proporzione tra maggioranza ed opposizione, rischiano di ridursi ulteriormente.

.

¹⁵ Su Protocolli e Gruppi di collaborazione parlamentare cfr. https://www.camera.it/leg18/354?europa_estero=153



L'aritmetica del Legislatore: rapporti e proporzioni degli organismi collegiali, in particolare bicamerali*

ROSELLA DI CESARE**

Sommario

1. Premessa. – 2. L'analisi. – 3. Osservazioni conclusive.

Data della pubblicazione sul sito: 14 settembre 2020

Suggerimento di citazione

R. DI CESARE, L'aritmetica del Legislatore: rapporti e proporzioni degli organismi collegiali, in particolare bicamerali, 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.

^{**} Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica.

1. Premessa

I "numeri" del Parlamento potrebbero essere una variabile dipendente strettamente correlata alle funzioni esercitate¹ o al modello rappresentativo prescelto, oppure potrebbero assumere un carattere indipendente dai poteri attribuiti all'organo legislativo². Nel contesto della riforma costituzionale sulla riduzione del numero di parlamentari, le riflessioni seguenti mirano ad approfondire se le soglie numeriche, in Costituzione quanto nei Regolamenti, abbiano alle spalle determinate scelte in termini di rappresentatività e di proporzione rispetto al *plenum* delle due Assemblee, e se una eventuale loro modifica possa avere implicazioni sull'equilibrio generale degli organismi collegiali, soprattutto con riguardo a quelli bicamerali. Tale approfondimento tiene conto evidentemente del fatto che le "cifre fisse" sulla composizione del Parlamento sono frutto di una scelta successiva alle decisioni del Costituente³.

¹ G. AZZARITI, La trappola: a proposito del referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari, in Diritto pubblico europeo, n. 1/2020, p. 2. Potrebbero essere una variabile dipendente in qualsiasi sistema prescelto: Camere a composizione fissa, mobile o variabile, secondo F. CLEMENTI, La riduzione del numero dei parlamentari: de iure condito o de iure condendo? in Diritto pubblico europeo, n. 1/2020, p. 357 e più diffusamente in F. CLEMENTI, Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more», in Osservatorio sulle fonti, n. 2/2019, pp. 2 e ss. Sull'origine dei "numeri" per determinare la rappresentanza legislativa, v. P. CARROZZA, È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari, in Il Mulino, 2019, pp. 84 e ss.

² C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020, pp. 169 e ss. Sulla affermazione per cui i numeri potrebbero essere una "variabile indipendente rispetto alla statica ed alla dinamica parlamentare" v. il commento di S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *Federalismi.it*, 15 aprile 2020, p. 5 e ss.

³ La legge costituzionale n.2 del 1963 ha stabilito il numero complessivo in 630 deputati e 315 senatori elettivi e ha parificato la durata delle due Camere in cinque anni. Per una disamina complessiva dell'*iter* di riforma, del referendum, dei precedenti tentativi di riduzione della composizione del Parlamento e del quadro comparato si rinvia da ultimo al *Dossier* dei Servizi studi del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, Riduzione del numero dei parlamentari, aggiornato al 19 agosto 2020. Per un'analisi delle varie fasi del percorso riformatore che ha portato alla riforma del 1963 v. anche E. ROSSI, *Il numero dei parlamentari in Italia, dallo Statuto albertino ad oggi*, in ID. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, 2020, p. 17 ss; F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, cit. pp. 4 e ss; C. TRIPODINA, *Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed*

386 R. DI CESARE

Come è noto, se i numeri frazionari non sembrano porre problemi rispetto alla nuova composizione delle Camere⁴, i numeri espressi in cifre richiedono una riflessione mirata, con riferimento sia alle procedure che alla composizione degli organi interni alle Camere⁵. Del resto, il carattere "minimalista" della riforma, limitato effettivamente alla modifica numerica dell'organo legislativo - che ne costituisce, alternativamente, il pregio e il difetto⁷ - consente per certi versi di porsi su un piano astrattamente "aritmetico", per poi valutare i possibili "effetti domino" su altre disposizioni⁸.

Questo contributo verte pertanto su due profili di analisi.

In primo luogo, partendo dall'analisi di alcuni dati riferiti contestualmente al numero totale di componenti delle due Camere, al numero delle Commissioni permanenti e non, e al numero degli altri organismi collegiali, mono e bicamerali, nel corso di alcune legislature, si tenterà di valutare se sia individuabile un eventuale filo conduttore che lega la composizione numerica delle Assemblee anche a quella di altri organi. Ciò, anche per provare ad immaginare cosa potrebbe succedere nel Parlamento ridimensionato, alla luce di ciò che è successo in passato in contesti numericamente simili.

In secondo luogo, si svolgerà una riflessione sulla composizione delle Commissioni bicamerali, per cercare di comprendere se sia o meno necessaria una

emergenza nazionale, in Associazione italiana dei costituzionalisti - Osservatorio costituzionale, n. 3/2020, p. 74.

⁴ M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in www.costituzionalismo.it, n. 1/2020, p.62.

⁵ V. anche L. GIANNITI e N. LUPO, Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera, in Quaderni costituzionali, n. 3/2020, disponibile su https://www.rivisteweb.it/issn/0392-6664/earlyaccess, p. 2; C. TUCCIARELLI, Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari, cit., pp. 177 e ss; P. COSTANZO, Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari, in Consultaonline, n. 1/2020, p. 77.

⁶ Si tratta infatti di un "micro-emendamento" alla Costituzione, in una logica di "micro-interventi" di revisione costituzionale, N. LUPO, *Una riforma giusta con la motivazione sbagliata*, in *Il Mulino*, 2019, p. 1.

⁷ Al punto che si discute infatti solo degli effetti "ulteriori" che avrà la riduzione del numero dei parlamentari sulla base di (presunti) interventi successivi, v. M. MANETTI, La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni, in Quaderni costituzionali, n. 3/2020, disponibile su https://www.rivisteweb.it/issn/0392-6664/earlyaccess, pp. 6-7; M. LUCIANI, Un "taglio" non meditato, in E. ROSSI (a cura di), Meno parlamentari, più democrazia?, cit., p. 255; M. VOLPI, La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza, cit., p. 46.

⁸ A. DE CRESCENZO, Verso il referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari. Quando il fine (non sempre) giustifica i mezzi, in Diritto pubblico europeo, n. 1/2020, p. 345.

loro riduzione ed eventualmente in che termini. L'idea di fondo che si esporrà in questa seconda parte è basata sul fatto che la logica dei numeri fissi, espressi in cifre, implica un approfondimento non soltanto per ciò che concerne la "sostenibilità" rispetto al totale di senatori e deputati potenzialmente utilizzabili per la formazione di tali organi, ma anche per ciò che essa comporta in termini di proporzione su ciascuna Camera e dunque di ruolo che assumeranno i diversi organi. In altre parole, si valuterà anche il rapporto di ciascuna soglia prevista per le Commissioni bicamerali rispetto all'Assemblea di appartenenza, in termini di rappresentatività⁹, anche osservando quanto "pesano" le Commissioni permanenti, che sono di fatto i soggetti insostituibili all'interno dell'organizzazione delle Camere, per la cui formazione occorre raggiungere un equilibrio tra i principi di proporzionalità e rappresentatività.

2. L'analisi

Quanto al primo profilo di indagine imperniato sui dati "storici", è stata ampiamente commentata la circostanza per cui le Camere hanno già conosciuto una composizione numerica (variabile) inferiore a quella fissata in Costituzione a partire dal 1963. Guardando al tipo di organizzazione del Parlamento di allora, si potrebbe perciò valutare se un'analoga organizzazione potrà riproporsi in futuro. Con particolare riferimento al Senato, eccetto per la I legislatura (nella quale erano presenti molti membri "di diritto"), la II e la III legislatura hanno registrato un numero di senatori pari rispettivamente a 237 e 246 unità, al di sotto dei 315 attuali ma superiore comunque ai 200 della riforma. Si nota, tuttavia, che proprio nelle legislature con meno di 315 senatori, a fronte di 11 Commissioni permanenti (inferiori alle 14 attuali), vi era un numero più elevato di Commissioni speciali per l'esame di specifici disegni di legge, a cui si aggiungeva un numero simile di Commissioni bicamerali di tipo consultivo, di vigilanza, indirizzo e controllo, nonché di inchiesta. Queste ultime erano previste da leggi e avevano una composizione fissa di componenti, nonostante il numero stesso di senatori fosse variabile rispetto alla popolazione.

Pertanto, con un numero ridotto di senatori, in passato, sono state istituite poche Commissioni bicamerali mentre più di frequente si è utilizzato lo strumento della Commissione speciale, in larga parte con una durata di attività inferiore ad un anno. A partire dalla IV legislatura, invece, con un numero di senatori superiore

9 Come rileva S. CURRERI in *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit. pp. 6-7, nella composizione di organi a numero fisso occorrerà valutare se far "prevalere la proporzionalità sulla rappresentatività (a scapito dei gruppi minoritari nonché dell'opposizione rispetto alla maggioranza) o, al contrario, la rappresentatività sulla proporzionalità (sovra-

rappresentando i gruppi minoritari rispetto alla loro effettiva consistenza numerica)".

388 R. DI CESARE

alle legislature precedenti si è riscontrato un progressivo abbandono dello strumento delle Commissioni speciali e straordinarie, mentre è rimasto consistente il numero di organismi bicamerali¹⁰. Occorrerà dunque valutare se una relazione analoga tra numero di senatori e numero di Commissioni speciali possa aver nuovamente luogo nel Senato a composizione ridotta a partire dalla prossima legislatura, anche considerato che il ricorso a Commissioni speciali consente di superare il criterio della competenza per materia su cui sono basate le Commissioni permanenti, criterio oggi di fatto reso meno rilevante dall'esame frequente di provvedimenti molto eterogenei.

Quanto al secondo profilo di indagine, ossia il numero e la composizione delle Commissioni bicamerali (attualmente sono 14, incluse le inchieste bicamerali), si premette che la loro esistenza è disciplinata da leggi, per cui qualsiasi modifica richiederebbe comunque un intervento legislativo. Si è già affrontato in alcuni contributi il tema della loro complessiva riduzione, non soltanto perché la disponibilità di parlamentari per formare tali organi collegiali diminuirà, ma anche per una razionalizzazione delle loro funzioni nel quadro di una risistemazione delle competenze delle Commissioni permanenti¹¹. Del resto, le Commissioni bicamerali già oggi risentono delle difficoltà di funzionamento dovute alla duplice provenienza dei membri e all'organizzazione di ciascuna Camera. Va evidenziato inoltre che la composizione, in molti casi elevata, delle Commissioni bicamerali è giustificata anche dal particolare regime in materia di sostituzioni che le caratterizza e che prevede l'infungibilità dei membri, a differenza delle Commissioni permanenti. A ciò si aggiunge che alcune Commissioni bicamerali, dotate di un regolamento interno, prevedono anche quorum di validità delle deliberazioni pari alla metà più uno dei componenti.

¹⁰ Questi i dati del Senato, a titolo esemplificativo. Nella II legislatura vi erano 14 Commissioni speciali per l'esame di disegni di legge e tra le Commissioni bicamerali (per un totale di 19): 13 Commissioni consultive previste da leggi; 3 Commissioni e comitati di indirizzo, controllo e vigilanza; 1 Commissione di inchiesta; 2 Commissioni di controllo a cui partecipavano parlamentari. Nella III legislatura: 10 Commissioni speciali per l'esame di disegni di legge; tra le Commissioni bicamerali (per un totale di 18): 11 Commissioni consultive previste da leggi; 1 Commissione di indirizzo, controllo e vigilanza; 3 Commissioni di inchiesta; 3 Commissioni di controllo a cui partecipavano parlamentari. Nella IV legislatura: 4 Commissioni speciali per l'esame di disegni di legge; tra le Commissioni bicamerali (per un totale di 27): 18 Commissioni consultive previste da leggi; 2 Commissioni previste dalla Costituzione (Commissione parlamentare per le questioni regionali e Commissione inquirente per i procedimenti di accusa); 2 Commissioni di indirizzo, controllo e vigilanza; 2 Commissioni di inchiesta; 3 Commissioni di controllo a cui partecipavano parlamentari.

¹¹ L. GIANNITI e N. LUPO, Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera, cit, p. 13.

In via generale, ciò che si potrebbe osservare qualora non vi fosse nessun cambiamento nelle norme sugli organismi bicamerali è che la proporzione delle attuali composizioni numeriche rispetto al plenum di ciascuna Camera avrebbe evidentemente un valore diverso. Mantenere lo stesso numero di deputati e senatori partecipanti a Commissioni bicamerali, con Assemblee ridimensionate, significherebbe dunque modificare il rapporto che tali organismi hanno rispetto al totale: esso andrebbe quindi bilanciato con il rapporto tra altri organi collegiali e le Camere, per garantire la funzionalità dell'organizzazione parlamentare. Va considerato che già ora, mediamente, i membri delle Commissioni bicamerali, che oscillano da un minimo di 5 ad un massimo di 25 per ciascun ramo del Parlamento, hanno un "peso" diverso su ciascuna Assemblea in quanto è previsto un numero paritario di membri tra Camera e Senato, senza ovviamente tener conto del fatto che sono una il doppio dell'altro. Se ciò restasse immutato nel nuovo assetto, è evidente che per il Senato a 200 membri sarebbe meno agevole assicurare la presenza di propri rappresentanti negli organismi bicamerali. La composizione attuale delle Commissioni permanenti, che varia tra 20 e 25 componenti in media al Senato e 40-45 alla Camera, fa registrare invece lo stesso rapporto proporzionale su ogni Camera: ciò significa che oggi esse pesano, ugualmente, circa per il 7-8 per cento sul *plenum* di riferimento.

Alcuni esempi possono aiutare a chiarire l'argomento. La Commissione bicamerale per le questioni regionali (QR) ha un numero di componenti stabilito dalla l. 62/1953 (art. 12), pari a 15 deputati e 15 senatori, che rappresentano rispettivamente il 2 per cento e il 4 per cento del totale del ramo del Parlamento di provenienza; con le nuove Camere, tale percentuale salirebbe al 3 e al 7 per cento del totale. La Commissione di vigilanza RAI, di cui alla l. 103/1975, è formata da 20 deputati e 20 senatori, al pari della Commissione bicamerale per l'infanzia: attualmente dunque esse rappresentano, rispettivamente, il 3 e il 6 per cento del totale delle due Camere, mentre tale rappresentatività salirebbe al 5 e al 10 per cento del totale nel nuovo Parlamento 12. In particolare, nel caso del Senato, il numero di 20 senatori rappresenterebbe esattamente un decimo dei componenti, che è uno dei *quorum* assai frequenti tanto in Costituzione quanto nel Regolamento per l'esercizio di determinate prerogative 13 e rappresenta una soglia abbastanza elevata.

¹² Tra le altre Commissioni bicamerali di vigilanza e controllo, minore impatto sul totale delle Assemblee avrebbero il COPASIR, formato da 10 membri, la Commissione di vigilanza sull'anagrafe tributaria, formata da 11 membri, il Comitato Schengen, formato da 10 senatori e 10 deputati, la Commissione sugli enti gestori, formata da 9 senatori e 9 deputati.

¹³ Si rinvia alla ricostruzione contenuta in L. GIANNITI e N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, cit, p. 6, nota n. 11.

390 R. DI CESARE

Nel caso delle Commissioni bicamerali consultive, si discute in dottrina di un possibile "riassorbimento" delle loro funzioni da parte di altre Commissioni permanenti o di altre bicamerali previste dalla Costituzione, a patto sempre di una modifica legislativa, che potrebbe peraltro richiedere un adeguamento normativo più ampio laddove siano molte le disposizioni che prevedano un loro coinvolgimento. È il caso ad esempio, della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, di cui all'art. 3 della l. 42/2009, composta da 15 senatori e da 15 deputati, analogamente alla QR, la quale è chiamata ad esprimere pareri in numerosi ambiti legislativi¹⁴. Anche la Commissione parlamentare per la semplificazione, prevista dalla l. 246/2005, vedrà aumentare il suo impatto sul totale delle due Camere, dal momento che è composta da 20 deputati e 20 senatori, e nel nuovo Parlamento rappresenterà - come si è detto per la Vigilanza RAI e l'Infanzia - per il 5 per cento alla Camera e il 10 per cento al Senato.

I numeri delle Commissioni di inchiesta vedono un'elevata composizione nella Commissione antimafia, di cui alla l. 99/2018, pari a 25 senatori e 25 deputati, attualmente rappresentativi del 7,9 per cento del Senato e del 3,9 per cento della Camera e che potrebbero diventare il 12,5 per cento del nuovo Senato e il 6,25 per cento della nuova Camera¹⁵.

3. Osservazioni conclusive

Nel sistema vigente si registrano determinati rapporti tra organi collegiali permanenti, da un lato, e organi collegiali bicamerali, dall'altro, e le rispettive Assemblee. Se si parte dal presupposto che le Commissioni permanenti, attualmente a composizione variabile, siano organi necessari e indefettibili nell'organizzazione delle Camere, si dovrebbe forse valutare quale peso attribuire loro, nel futuro Parlamento ridimensionato, rispetto a quello che vedrebbero assumere le Commissioni bicamerali, attualmente a composizione fissa. Una riflessione in merito sarebbe peraltro opportuna soprattutto per il Senato, come argomentato in precedenza, che risente maggiormente degli effetti conseguenti alla riduzione numerica.

Da questa breve disamina, si potrebbe prospettare perciò un duplice scenario. Qualora nulla dovesse cambiare tanto nel numero delle Commissioni permanenti, quanto nella composizione delle Commissioni bicamerali, si avrebbe una riduzione

¹⁴ Il coinvolgimento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale è previsto dal d.lgs. 216/2010, dal d.lgs. 88/2011, dal d.lgs. 118/2011, dal D.L. 133/2014 e dalla l. 208/2015.

¹⁵ Per completezza: la Commissione di inchiesta sui rifiuti vede la presenza di 15 senatori e 15 deputati, la Commissione di inchiesta sul sistema bancario è formata da 20 senatori e 20 deputati, analogamente alla Commissione di inchiesta sui fatti del Forteto.

dei componenti delle prime, che alla Camera passerebbero da 45 a circa 28 deputati e al Senato da circa 22 a 14 senatori, con l'effetto che esse continuerebbero a rappresentare il 7 per cento del totale. A fronte di ciò, nelle Commissioni bicamerali, tuttavia, si avrebbero casi (Infanzia, Rai, Semplificazione) in cui la componente proveniente dal Senato risulterebbe "pesare" sulla rispettiva Assemblea ben di più rispetto ad una Commissione permanente, mentre ora questa ipotesi non si verifica mai, perché anche nel caso limite della Commissione bicamerale di inchiesta sulle mafie, formata da 25 deputati e 25 senatori, la componente senatoriale non supera la composizione di una Commissione permanente, ma piuttosto la eguaglia.

Qualora invece si riducesse il numero delle Commissioni permanenti al fine di renderne immutata rispetto ad ora la composizione (ipotesi ventilata in dottrina, con varie soluzioni, con l'idea di scendere a 10 o 11 Commissioni, per un totale di membri pari a 36-40 alla Camera e 18-20 al Senato), esse vedrebbero aumentata la loro rappresentatività rispetto all'Assemblea di riferimento, passando dal 7 per cento attuale a circa il 9 per cento. In parallelo, se la composizione delle Commissioni bicamerali non fosse modificata, si manterrebbero di fatto i rapporti di proporzionalità esistenti con le Commissioni permanenti, nel senso che - tranne le eccezioni dell'antimafia e delle bicamerali con 20 senatori - il peso della componente senatoriale delle bicamerali tutt'al più uguaglierebbe la composizione delle permanenti.

Ciascuna soluzione presuppone pertanto una visione complessiva degli organi collegiali delle Camere, nel senso che le eventuali scelte sulla relativa composizione dovrebbero tener conto degli equilibri generali e del ruolo attribuito a ciascun organismo, potenziando probabilmente il peso numerico di quei collegi che risultano indispensabili nel funzionamento del Parlamento.

Infine, se la produzione normativa - specie d'urgenza - continuerà ad avere quel carattere *omnibus* tale da pregiudicare la possibilità di un esame di merito da parte di tutte le Commissioni potenzialmente interessate¹⁶, sarà interessante osservare, soprattutto nella seconda ipotesi di riduzione delle Commissioni permanenti, se si farà nuovamente ricorso a Commissioni speciali, come nelle prime legislature, in modo da superare i problemi connessi tanto all'equilibrio tra proporzionalità e rappresentatività, quanto alla difficile individuazione della materia prevalente.

¹⁶ L. GIANNITI e N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, cit, p. 11 e segnatamente la nota n. 19.



La riforma "furba" e le possibili opportunità per riforme regolamentari che assecondino le tendenze monocamerali dell'ordinamento

VALERIO DI PORTO**

Data della pubblicazione sul sito: 14 settembre 2020

Suggerimento di citazione

V. DI PORTO, La riforma "furba" e le possibili opportunità per riforme regolamentari che assecondino le tendenze monocamerali dell'ordinamento, 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.

^{**} Consigliere giuridico del Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie e Professional affiliate dell'Istituto DIRPOLIS (Diritto, Politica, Sviluppo) della Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna di Pisa, già Consigliere parlamentare della Camera dei Deputati. Indirizzo mail: vdiporto@gmail.com.

1. La centralità delle politiche di semplificazione

Dopo le due giornate a distanza meritoriamente organizzate dall'università di Pisa e dalla Scuola Sant'Anna, di cui qui si raccolgono gli atti¹, in questa strana estate non ancora post-pandemica, è finalmente entrato nel vivo il dibattito sulla riduzione del numero dei parlamentari. È un tema apparentemente micro, con ripercussioni macro, da tenere ben presenti. Mi limito a poche considerazioni.

La prima: è una riforma "furba", per almeno due motivi: è chirurgica e semplicissima da capire; tratta una questione imbarazzante per i difensori dello *status quo*.

Le riforme bocciate ai referendum svoltisi nel 2006 e nel 2016 erano complicate, astruse, incomprensibili e hanno subito un fuoco di fila intenso e, direi, facile. Sono state bocciate anche perché i testi approvati erano mostruosi labirinti di complicazioni, approvati dalle sole maggioranze del momento.

Questa, invece, è una riforma spinta con decisione da una forza politica antisistema, che ha trovato ampi consensi, sparuti dissensi e qualche imbarazzato silenzio in Parlamento. La riduzione del numero di deputati e senatori si inserisce in un ventaglio di iniziative fieramente antiparlamentari, quali il *dumping* sulle indennità, l'abolizione dei vitalizi, la proposta di legge costituzionale su iniziativa popolare e referendum propositivo, che contrappone popolo e Parlamento², la prospettata soppressione del divieto di mandato imperativo³. È una riforma il cui

¹ Il webinar è stato preceduto dall'uscita del bel libro *Meno parlamentari, più democrazia?*, curato da EMANUELE ROSSI e dedicato al ricordo di Paolo Carrozza, "Maestro e Amico" (Pisa, Pisa University Press, 2020).

² La proposta di legge è stata approvata alla Camera, in prima deliberazione, il 21 febbraio 2019 (A. C. 1173). Il Senato ne ha prontamente iniziato l'esame, per poi fermarsi. Come è noto, il testo approvato dalla Camera (A. S. 1089) prevede che «Quando una proposta di legge è presentata da almeno cinquecentomila elettori e le Camere non la approvano entro diciotto mesi dalla sua presentazione, è indetto un *referendum* per deliberarne l'approvazione. Se le Camere la approvano con modifiche non meramente formali, il *referendum* è indetto sulla proposta presentata, ove i promotori non vi rinunzino».

³ Alla data del 31 agosto 2020, non mi risultano presentate proposte di legge costituzionale sul tema, più volte sollevato, in particolare, dal Movimento 5Stelle. Nel "contratto" tra Movimento 5Stelle e Lega, che ha originato il Governo Conte I, «Quanto al merito delle riforme da realizzare, venivano indicati alcuni macro temi, il primo dei quali aveva come titolo *Tagli ai costi della politica e lotta ai privilegi*, che conteneva le proposte di intervento sulle indennità dei parlamentari (fissandone un tetto massimo), sulle immunità e sul limite al rinnovo dei mandati, ed «infine» sul numero complessivo dei parlamentari, «che in Italia risulta eccessivamente elevato in proporzione alla popolazione in comparazione a quanto è previsto nelle altre principali democrazie».» (FRANCESCA

394 V. DI PORTO

terreno di coltura è nelle leggi elettorali degli ultimi 14 anni, che hanno tolto rappresentatività ai parlamentari. Il risultato finale è che la minore quantità non sarà compensata da una maggiore qualità, ma quest'ultima continuerà a peggiorare, se non si restituisce agli elettori l'effettiva scelta degli eletti.

È una riforma, come è stato detto in questo *webinar*, che toglie ulteriore spazio alla rappresentanza⁴, dopo la riduzione del numero dei consiglieri comunali e regionali, dopo l'annientamento delle province e la trasformazione dei consigli provinciali in impercettibili organi di secondo grado. Queste riforme sono state realizzate nell'infuriare della crisi economico-finanziaria, con l'apparente, falso obiettivo del risparmio di spesa e con l'idea di ridurre gli spazi della rappresentanza, cui si è unito, nella scorsa legislatura, il pericoloso tentativo di distruggere tutti i corpi intermedi e più in generale le istituzioni, la presenza dello Stato sul territorio, in nome della disintermediazione tra popolo e leader di governo. Metto tutto insieme alla rinfusa, ma il puzzle che deriva dalle variegate tessere è comunque inquietante: il tentato annientamento del Senato, la devastazione delle province, la riduzione delle camere di commercio, la sventata riduzione delle prefetture, la riduzione delle capitanerie di porto, l'alternatività tra presidi di polizia e di carabinieri e così via.

Questa riforma indica ancora come tra le principali motivazioni la (minima) riduzione della spesa⁵ e ha trovato una consacrazione, per così dire, nella crisi della

BIONDI DAL MONTE ed EMANUELE ROSSI, *Una riforma costituzionale per aggregare e legittimarsi*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2020).

⁴ Creando evidenti effetti distorsivi sulla rappresentatività, soprattutto al Senato. Per esempio, ogni ripartizione della circoscrizione estero, dalla meno numerosa (l'immensa ripartizione Africa, Asia, Oceania e Antartide, con 277.997 residenti) alla più numerosa (Europa, con 2.685.815 residenti italiani) eleggerà un solo senatore; in ambito nazionale, la soglia minima di senatori garantita a ciascuna delle due province autonome (3+3) produce una rappresentanza della Regione Trentino-Alto Adige (6 senatori per 1.062.860 abitanti) superiore a quella di altre Regioni più popolose (la Liguria e le Marche, che superano il milione e mezzo di abitanti, e la Sardegna, che supera il milione seicentomila, avranno 5 senatori; l'Abruzzo, con 1.322.247 abitanti ne avrà 4). La Calabria avrà lo stesso numero di senatori, con una popolazione quasi doppia (1.965.128 abitanti). Cfr. i saggi di GIOVANNI TARLI BARBIERI - *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale* (fin troppo) - e di ANNA MARIA POGGI, *La riforma costituzionale meno urgente. Se rimanesse l'unica sarebbe una pietra tombale sul rinnovamento delle istituzioni*, nel citato volume *Meno parlamentari, più democrazia?*, in particolare alle pagg. 263-265.

⁵ Si vedano, nel citato volume *Meno parlamentari, più democrazia?*, il saggio di ANDREA MARCHETTI *Sulla riduzione dei "costi della politica"* e il contributo, pubblicato postumo, di PAOLO CARROZZA, come sempre lucidissimo. In uno dei passi più richiamati da altri autori è scritto: «Scegliere il numero di membri eletti di un'assemblea dovrebbe quindi essere frutto non di una scelta casuale o addirittura "punitiva" nei confronti della classe politica, com'è talora accaduto nel nostro Paese per la riduzione dei rappresentanti nei consigli delle

pandemia, nella quale le Assemblee di tutti i livelli territoriali sono apparentemente scomparse – insieme alla collegialità dei governi – per lasciare posto ai presidenti del Consiglio e delle Regioni, ai sindaci e a qualche (pochissimi) Ministro e assessore⁶.

La questione è: perché difendere lo *status quo* se il Parlamento – agli occhi dei più – non rappresenta e non è utile?

È una questione cui è difficilissimo rispondere. Eppure, dopo aver messo in luce alcuni degli aspetti più tristi di questi ultimi anni, vorrei vedere, nel chiaroscuro, il poco di luce rimasta e finalmente intervenire sui temi più prettamente organizzativi.

Nonostante quanto detto finora, il Parlamento continua a svolgere funzioni fondamentali, come arena politica e come sede di raccordo e di tessitura con gli altri livelli istituzionali e con le parti sociali. I parlamentari antisistema, retori dell'antiparlamentarismo in Parlamento (ce lo hanno mostrato ieri Michela Manetti e Francesca Biondi Dal Monte), sono avvinghiati dalle procedure e dalle prassi parlamentari, di cui devono impadronirsi per avere un ruolo. In qualche modo, anche il Governo viene ingabbiato e costretto a rendere conto, direi familiarmente a darsi una regolata, nel faticoso ma producente tentativo di arginare un pericoloso straripamento⁷.

autonomie territoriali, per lo più in nome del risparmio di spesa – del tutto immaginifico – e della c.d. antipolitica; bensì di una costruzione razionale diretta a minimizzare il potenziale iato, evidenziato da Favre, tra forza intrinseca del dato puramente aritmetico e credibilità e autorevolezza delle istituzioni agli occhi degli elettori "rappresentati".» (pag. 176).

⁶ Il Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea 2019-2020, curato dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, in collaborazione con il Servizio Studi del Senato, presenta una realtà molto diversa dall'apparenza, in cui il Parlamento italiano si distingue – nel panorama europeo – per l'efficacia del proprio lavoro e la perdurante "capacità trasformativa", anche durante i mesi più drammatici del lockdown (pagg. 28-38 e 171).

⁷ Lo straripamento è particolarmente evidente nel sistema delle fonti, con continue fughe da leggi e regolamenti e una vera e propria apoteosi dei regimi temporanei e derogatori. Il Parlamento cerca di difendersi soprattutto sul piano procedurale, imponendo a più riprese al Governo la parlamentarizzazione delle procedure. Per esempio, all'art. 265 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, il comma 8 è stato modificato nel senso di limitarne l'efficacia temporale e di prevedere un parere parlamentare sugli schemi dei decreti del Ministro dell'economia e delle finanze volti a rimodulare le risorse destinate a ciascuna delle misure previste dai decreti-legge n. 18, n. 23 e n. 34 del 2020, che devono essere accompagnati da una relazione «che espone le cause che hanno determinato gli

396 V. DI PORTO

Quindi il Parlamento serve, anche al di là di quel che pensano gli stessi parlamentari. Dopo aver drammatizzato anche io la riduzione, sono giunto alla conclusione che forse non è così esiziale (resta un rapporto, più o meno, di un parlamentare ogni 100.000 abitanti) e potrebbe perfino tramutarsi in opportunità se le Camere capiranno che il modo migliore per sopravvivere è quello di accentuare gli elementi monocamerali del sistema, anche per fare più massa critica⁸.

scostamenti, anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri previsti dalle relative misure».

⁸ La valorizzazione degli elementi monocamerali del sistema parlamentare italiano è al centro delle riflessioni di Andrea Manzella e SANDRO PALANZA. Quest'ultimo, nel citato volume *Meno parlamentari, più democrazia?*, scrive che sarebbe stato preferibile al taglio dei parlamentari in termini così pesanti «fondere o integrare le due Camere in unico sistema per garantire una continuità con il ruolo fin qui svolto dal Parlamento nel suo insieme» (Perché sarebbe meglio votare "no" al referendum ricominciando da capo da una proposta di iniziativa popolare, pag. 253). ANDREA MANZELLA, nella prima edizione de *Il parlamento*, uscita nel 1977 (Bologna, Il Mulino), definisce il Parlamento «organo unico a struttura complessa» (pag. 65); vede la grande innovazione introdotta dall'art. 55 della Costituzione rispetto allo Statuto albertino nella nozione di parlamento, che introduce «una forma particolare di monocameralismo» (pag. 69); efficacemente afferma «che il problema del bicameralismo come ripetitività non si risolve cercando pervicacemente di approfondire le diversificazioni strutturali fra le due Camere e neppure sparigliandone le funzioni con tentativi di specializzazione (che si risolverebbero inevitabilmente in modificazioni strutturali) bensì andando nella direzione opposta.

La linea corretta di soluzione è quella che punta sull'unitarietà del procedimento e sulla ricerca attenta di ogni rimedio per eliminare da esso le incongruenze, i tempi morti, le duplicazioni che la concezione "strutturale" del bicameralismo (resistente *malgré* la Costituzione) si porta fatalmente dietro» (pagg. 75-76).

ANDREA MANZELLA, insieme a FRANCO BASSANINI, ha anche curato la pubblicazione del libro di Astrid *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, uscito nel 2017 a seguito degli esiti del referendum del 4 dicembre 2016. La sintesi delle proposte formulate dai vari autori nei singoli contributi costituisce una avvincente guida ai passi da compiere. Di particolare interesse, per quanto qui detto, i contributi di LUIGI GIANNITI (*Per un ragionevole bicameralismo amministrativo*) e di NICOLA LUPO (*Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato, in un bicameralismo (ancora) paritario*). Il contributo di Luigi Gianniti approfondisce un tema qui ignorato ma essenziale: l'integrazione funzionale degli apparati amministrativi delle due Camere.

Gli stessi LUIGI GIANNITI e NICOLA LUPO, nel loro *Corso di diritto parlamentare* (Bologna, Il Mulino, 2018, terza edizione), annotano che «I due regolamenti e la prassi hanno poi sviluppato una rete di sedi di lavoro comune che supera funzionalmente la divisione bicamerale, laddove possibile, nella fase preparatoria e istruttoria di procedimenti che si concludono comunque con decisioni distinte delle due Camere» (pag. 147).

Un solo accenno al livello costituzionale, grazie a Dio (visto che ogni volta si rischiano sfracelli) difficilmente percorribile: continuo a trovare geniale il meccanismo di bicameralismo procedurale "inventato" dalla Commissione Affari costituzionali del Senato (relatore Leopoldo Elia) nella X legislatura⁹. Pensato in un assetto ordinamentale molto diverso da quello odierno (e molto più "centralista"), è forse anche oggi l'unica forma possibile di snellimento e di spinta non invasiva alla specializzazione per materia delle due Camere, scritta semplicemente, facilmente comprensibile da tutti e agevolmente applicabile¹⁰.

A livello dei regolamenti parlamentari, talune modifiche sarebbero imposte anche dalla pandemia di *coronavirus*, che ha ulteriormente spostato sul Governo il peso delle politiche legislative, con l'adozione di decreti-legge sempre più lunghi e inestricabili, e ha indotto ad una riflessione sulla possibilità per le Camere di svolgere i propri lavori a distanza.

Mi concentro su tre profili: un ripensamento del sistema delle Commissioni bicamerali e delle 14 Commissioni permanenti dei due rami, al fine di rimodularne le competenze, riducendone il numero e rendendole tra loro speculari; la previsione di tempi certi per la loro attività e distinti rispetto a quelli delle Assemblee; una omologazione delle norme sul procedimento legislativo.

Si tratta di tre questioni che dovrebbero essere oggetto di una riflessione comune tra le due Camere, in base ad un metodo già adottato nel passato, con lo svolgimento di un'istruttoria comune al fine di realizzare riforme regolamentari ben coordinate¹¹.

⁹ Si veda la relazione presentata il 16 maggio 1990 dalla Commissione Affari costituzionali del Senato sul testo unificato di numerose proposte di legge costituzionale in tema di bicameralismo (A. S. 21, 22, 23, 30, 166, 227, 426, 845, 1101) redatta appunto da Leopoldo Elia. La proposta era stata rilanciata da Giulio Tremonti nella scorsa legislatura (A. S. 2649), con una sola aggiunta e la seguente motivazione: «è evidente che quella congegnata nel 1990 era (è) una formula capace di generare un sistema quasi "ottimo". Un sistema ancora formalmente bicamerale, ma sostanzialmente monocamerale. Con i benefici del primo, senza i (possibili) malefici del secondo».

¹⁰ Merita segnalare che già oggi il ricorso alla navette riguarda un numero limitato di leggi: in base ai dati dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera, aggiornati al 17 luglio 2020, soltanto 12 leggi su 136 (meno del 9 per cento) hanno avuto tre letture: le altre 124 sono state approvate con una sola lettura alla Camera e una al Senato. Hanno richiesto tre letture: 4 leggi di conversione su 48 (ovviamente, senza incidenza sui tempi di esame), 5 altre leggi iniziativa governativa su 56, 2 leggi di iniziativa parlamentare su 30 e 1 legge di iniziativa mista su 2.

¹¹Cfr. LUIGI GIANNITI e NICOLA LUPO, Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera, in Quaderni costituzionali, n. 3/2020, e in particolare il paragrafo 7, intitolato Il metodo necessariamente bicamerale delle riforme.

398 V. DI PORTO

Come già accennato, una delle soluzioni prospettate da più parti in dottrina per attutire l'impatto della riduzione del numero dei parlamentari consiste nell'accentuazione delle caratteristiche monocamerali insite nel sistema italiano, valorizzando al massimo gli organismi bicamerali. Una delle questioni centrali riguarda il sistema delle Commissioni: a una riduzione di quelle permanenti di ciascuna Camera (14 Commissioni appaiono insostenibili, soprattutto al Senato¹²), magari ripensate a specchio con l'organizzazione dell'Esecutivo, dovrebbe accompagnarsi una razionalizzazione delle Commissioni bicamerali, con la soppressione e l'accorpamento di alcune e l'istituzione di altre, chiamate anche all'esercizio di nuovi compiti. Tra questi ultimi, andrebbe considerata la valutazione delle politiche pubbliche, che potrebbe e dovrebbe essere terreno comune per le due Camere.

Una Commissione parlamentare per la qualità e la valutazione delle politiche pubbliche potrebbe pure assorbire ed estendere all'intero Parlamento i compiti oggi svolti alla sola Camera dal Comitato per la legislazione. La nuova Commissione potrebbe finalmente intervenire in un ambito decisivo e sottovalutato, prestando la dovuta attenzione ad analisi e valutazione d'impatto (AIR e VIR). Potrebbe inoltre costituire la sede opportuna per un'analisi a 360 gradi delle politiche pubbliche, nel loro farsi sia sull'asse Parlamento-Governo sia nell'ambito delle Autorità amministrative indipendenti.

Le modifiche all'assetto delle Commissioni permanenti dei due rami dovrebbero risultare propedeutiche ed accompagnarsi ad una riflessione generale sulle Commissioni bicamerali.

Si potrebbe puntare su un nuovo sistema di Commissioni bicamerali, permanenti e speciali e su un lavoro di omologazione dei due regolamenti, che delineano procedimenti legislativi tra loro molto diversi. Lo sviluppo delle tendenze monocamerali insite nell'ordinamento potrebbe anche (infine) sfociare in una riforma costituzionale nel senso del bicameralismo procedurale.

12 L'insostenibilità non è assoluta (Commissioni con 13-14 componenti sarebbero

comunque vitali) ma relativa alle funzioni da esse esercitate, soprattutto a seguito della riforma regolamentare del 2017, che ha previsto come sedi ordinarie di esame in Commissione le sedi deliberante e redigente: per l'approvazione delle leggi in sede deliberante basterebbe un numero molto limitato di senatori. SALVATORE CURRERI ha calcolato che in alcune Commissioni potrebbero bastare 4 senatori per approvare una legge (Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere, in federalismi.it, 15 aprile 2020, pag. 9, e Gli effetti politicoistituzionali negativi di questa riduzione del numero dei parlamentari, nel più volte citato volume Meno parlamentari, più democrazia?, pag. 237).

A una riduzione delle Commissioni permanenti di ciascuna Camera, dovrebbe accompagnarsi l'istituzione di altre Commissioni bicamerali, oltre quella per la valutazione delle politiche pubbliche.

Si potrebbe pensare fin da subito alla costituzione di due Commissioni bicamerali:

- per l'Unione europea, che potrebbe svolgere più efficacemente funzioni di indirizzo e controllo nei confronti del Governo (già oggi le Commissioni dei due rami si riuniscono frequentemente insieme); la competenza per l'esame in sede referente delle leggi europee potrebbe essere affidata a Commissioni speciali dei due rami, incaricate cioè in via esclusiva di questo compito, di cui potrebbero far parte i componenti della Commissione bicamerale¹³;
- per gli Affari esteri e la Difesa, visto che l'esperienza degli ultimi anni ha dimostrato come esse tendano sempre più a riunirsi congiuntamente in quadrilatero (le due Commissioni della Camera e le due del Senato). L'istruttoria per le leggi di ratifica potrebbe essere affidata anche in questo caso a Commissioni speciali dei due rami, di cui potrebbero far parte i componenti della Commissione bicamerale.

Si potrebbero quindi immaginare 8 Commissioni permanenti per ciascuna Camera, innovandone le denominazioni e con una diversa attribuzione di competenze, che tenga anche conto del mutato assetto del Governo e dei Ministeri e del dispiegarsi delle politiche.

In particolare, si potrebbe aggiornare la denominazione della I Commissione, chiamata ad occuparsi di affari istituzionali, sicurezza e immigrazione (queste ultime due questioni sono al centro del dibattito degli ultimi anni ed è giusto quindi che emergano anche nelle denominazioni istituzionali).

Le Commissioni Giustizia e Cultura, ricerca e istruzione manterrebbero l'attuale assetto.

Si potrebbero unificare le Commissioni Bilancio e Finanze, anche a ricalco del modello governativo, ove i due Dicasteri del Tesoro e delle Finanze sono stati da tempo unificati.

Alla Camera, si potrebbero staccare le competenze in materia di territorio, mobilità e infrastrutture da quelle attribuite alla Commissione Ambiente, sul

.

¹³ Riprendo la proposta formulata da LUIGI GIANNITI nel citato contributo al libro di Astrid *Due Camere, un Parlamento* (cfr. nota 8). Lo stesso LUIGI GIANNITI, con NICOLA LUPO, nel saggio citato alla nota 11, propone la conseguente soppressione del Comitato Schengen oltre ad ulteriori interventi di razionalizzazione (per esempio, alla Commissione parlamentare per le questioni regionali - integrata con i rappresentanti del sistema regionale e delle autonomie, in tardiva attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 - potrebbero essere affidate le funzioni della Commissione sul federalismo fiscale).

400 V. DI PORTO

modello di quanto già avviene al Senato e specularmente all'organizzazione dei Dicasteri.

Si potrebbe creare una sola Commissione chiamata ad occuparsi di energia, sviluppo economico, turistico e rurale e tutela della concorrenza, per avere una visione sistemica di questi argomenti tra loro intrecciati, tenendo allo stesso tempo conto delle competenze regionali in materia di attività produttive, commercio, artigianato, turismo e agricoltura.

Infine, si potrebbero unificare le competenze in materia di lavoro e di politiche socio-sanitarie, tra loro interconnesse.

In relazione al nuovo assetto delle Commissioni permanenti e nella prospettiva dell'istituzione di nuove Commissioni bicamerali di sistema, diventa ancora più cruciale il tema dei tempi di lavoro delle Commissioni. Le strade regolamentari percorse nel passato (volte a stabilire i giorni e le fasce orarie dedicati al lavoro delle Commissioni) non hanno funzionato e si è optato, con la riforma regolamentare varata dalla Camera nel 1997, su un semplice (quanto inefficace) rinvio al programma dei lavori dell'Assemblea, che dovrebbe determinare "la ripartizione dei tempi di lavoro dell'Assemblea e delle Commissioni per il periodo considerato" (art. 23, comma 10 del regolamento della Camera).

Si potrebbe avanzare – con qualche scetticismo, visti i fallimenti fin qui registrati – una proposta semplice e radicale: il lunedì e il martedì mattina lavorerebbero le Commissioni permanenti (e speciali), il lunedì e il martedì pomeriggio si riunirebbero le Commissioni bicamerali; il mercoledì, il giovedì e il venerdì sarebbero riservati all'Assemblea.

La separatezza dei tempi di lavoro tra Commissioni e Assemblee può funzionare solo se si ridefinisce il procedimento legislativo, assicurando una più netta distinzione dei compiti tra gli organi e un più ordinato svolgimento, nell'ottica di una reale programmazione legislativa tra Governo e Parlamento¹⁴.

Questa ridefinizione dovrebbe riguardare l'istruttoria legislativa, che oltre tutto, si svolge in maniera molto diversa nelle Commissioni dei due rami: alla Camera, è regolata sulla carta dall'articolo 79 del regolamento, al Senato gli stessi contenuti sono disciplinati con una semplice circolare. Sarebbe opportuno

¹⁴ Rammento che l'articolo 4 del DPCM 15 settembre 2017, n. 169 (Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione) già contiene inattuate previsioni sulla programmazione normativa in ambito governativo, che dovrebbe saldarsi con quella parlamentare, in una visione complessiva e condivisa, utile anche per calmierare i fin troppi numerosi provvedimenti di attuazione di leggi e, soprattutto, decreti-legge.

condividere una strada regolamentare comune¹⁵, che imponga l'espletamento di quei passi ben individuati nel comma 4 dell'articolo 79 del regolamento della Camera e nella circolare del Senato, valorizzando al massimo la necessità di definire gli obiettivi dell'intervento legislativo e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese. Si tratta di aspetti fondamentali per una seria valutazione *ex ante* (ed *ex post*) che, se implementati, avrebbero ricadute positive sulla stesura dei testi legislativi e per i quali si potrebbe pensare:

- ad una collaborazione delle Commissioni permanenti con la Commissione bicamerale per la qualità e la valutazione delle politiche pubbliche;
- allo svolgimento di consultazioni pubbliche sulle questioni più rilevanti.

Sfiorando questioni più tecniche, le due Camere dovrebbero individuare di comune accordo la fase più opportuna per l'acquisizione dei pareri delle Commissioni competenti in sede consultiva, non impegnandole su tutti gli emendamenti presentati (modello Senato) ma esclusivamente su quelli approvati (modello Camera).

Riunioni congiunte degli uffici di presidenza delle Commissioni permanenti dei due rami potrebbero contribuire ad una programmazione dei lavori condivisa tra tutti gli attori parlamentari e il Governo.

Resta sullo sfondo un discorso più complessivo che riguarda l'uso della tecnica emendativa, che rischia di indurre, molte volte, a puntare l'attenzione su aspetti particolari, spesso micro, perdendo di vista lo sguardo d'insieme dell'intervento legislativo che talora, ad onore del vero, è impossibile avere, in presenza di immensi e frammentari contenitori normativi, dai molteplici e disconnessi contenuti.

Una significativa razionalizzazione del procedimento legislativo potrebbe allora aversi concentrando nelle Commissioni l'istruttoria sui micro-emendamenti e concentrando la discussione in Assemblea su proposte alternative di più ampio respiro. Un diverso approccio ai testi in discussione tra Commissioni e Assemblee potrebbe favorire anche la separatezza dei tempi di lavoro, cui ho già fatto riferimento. È un discorso molto complesso, cui accenno in conclusione, perché investe la struttura dei testi esaminati dal Parlamento, la sempre più stretta interconnessione tra le politiche, la parcellizzazione degli interessi dei singoli parlamentari, la frammentarietà della discussione nelle Aule: tutti elementi (insieme ad altri) che contribuiscono alla "qualità" delle leggi.

¹⁵ In questa direzione muovono anche, nel libro di Astrid citato alla nota 8, RENATO IBRIDO (*Per un «regolamento comune» del procedimento legislativo*) e NICOLA LUPO (*Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato, in un bicameralismo (ancora) paritario*).



La riduzione del numero dei parlamentari e i principi di libertà e personalità del voto (secondo la Corte costituzionale)

MARCO ARMANNO*

Data della pubblicazione sul sito: 14 settembre 2020

Suggerimento di citazione

M. ARMANNO, La riduzione del numero dei parlamentari e i principi di libertà e personalità del voto (secondo la Corte costituzionale), in Forum di Quaderni Costituzionali, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

^{*} Professore Associato di Diritto Costituzionale nell'Università degli Studi di Palermo. Indirizzo mail: marco.armanno@unipa.it.

1. Nel dibattito che ha accompagnato l'approvazione del disegno di legge costituzionale recante *Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari* v'è un aspetto che è rimasto, a oggi, piuttosto inesplorato, e che merita invece considerazione.

Mi riferisco al rapporto tra tali modifiche e i principi di libertà e personalità del voto di cui all'art. 48 della Costituzione; o meglio, a esser più precisi, tra le prime e la lettura che di questi principi è stata data dalla Corte costituzionale nelle sue due più importanti e note pronunce in materia elettorale, la sentenza n. 1 del 2014 e la n. 35 del 2017. Con la doverosa e imprescindibile premessa che, trovandoci di fronte a un intervento di revisione costituzionale, le considerazioni che seguono non mirano a individuare possibili profili di illegittimità, i quali potrebbero determinarsi solo nell'ipotesi (e non è questo il caso) di una lesione dei principi costituzionali supremi o del nucleo essenziale di diritti inviolabili previsti in Costituzione.

Tuttavia, come si proverà a mostrare, tale intervento di riduzione del numero dei parlamentari determina delle incisioni sul diritto di voto che dovrebbero essere debitamente valutate ai fini della consultazione referendaria e, nel caso di esito positivo della stessa, in una prospettiva di possibili ulteriori interventi, tanto a livello normativo apicale, quanto sul piano delle fonti di rango ordinario.

Con riguardo ai primi, deve rammentarsi che sono attualmente in discussione alcuni ulteriori progetti di revisione costituzionale che dovrebbero prevedere parziali correttivi rispetto all'eventuale riduzione del numero dei parlamentari¹. Dunque, una sorta di "disciplina costituzionale di contorno", destinata a completare il progetto riformatore, attraverso una serie di interventi specifici e puntiformi. Trattandosi, però, di proposte non ancora giunte a una approvazione definitiva, di esse non darò conto, se non marginalmente.

Rilievi analoghi valgono anche sul piano della legislazione elettorale di rango ordinario che, come si comprende, si lega strettamente all'intervento di modifica costituzionale in discussione. È chiaro infatti che, nell'analisi degli effetti della riduzione del numero dei parlamentari, un termine di riferimento essenziale è rappresentato dal sistema elettorale che, nel caso di esito positivo della consultazione referendaria, dovrà regolare le elezioni del nuovo Parlamento "a ranghi ridotti". Come è noto, al momento la disciplina vigente risulta dalle modifiche introdotte dalla legge n. 165 del 2017 al sistema di elezione della Camera e del Senato (c.d. Rosatellum-bis), con i necessari adattamenti previsti dalla legge 27 maggio 2019, n. 51 contenente Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari, che ha definito un sistema di determinazione dei seggi nei collegi non più rigido ma flessibile, e perciò

¹ Si veda la scheda predisposta dal Servizio studi della Camera ("<u>Iniziative di riforma costituzionale</u>", 16.6.2020).

404 M. Armanno

capace di adattarsi anche a una composizione ridotta delle Camere². Per effetto di tale modifica, nel caso di entrata in vigore della legge costituzionale che prevede la riduzione del numero dei parlamentari, i seggi da assegnare alla Camera dei deputati nei collegi uninominali passeranno dagli attuali 232 a 147, nei collegi plurinominali da 386 a 245; per il Senato della Repubblica, rispettivamente da 116 a 74, e da 193 a 122.

Al momento non è possibile prevedere se, all'esito del referendum, sarà approvata una disciplina elettorale diversa. La proposta di legge presentata alla Camera nel gennaio scorso (Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di soppressione dei collegi uninominali e di soglie di accesso alla rappresentanza nel sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali plurinominali (A.C. 2329), che prevedeva l'eliminazione dei collegi uninominali e il passaggio a un sistema solo proporzionale, e sul quale sembrava ci fosse un accordo tra le forze politiche di maggioranza, si è arenato alla fine del luglio scorso. Ciò rende improbabile una sua approvazione prima della celebrazione del referendum di settembre.

L'unico punto di riferimento certo, dunque, è costituito dalla disciplina elettorale vigente, nei termini suindicati.

Non mi occuperò, invece, dell'impatto della riforma costituzionale sull'altro principio ricavabile dal testo costituzionale, quello dell'uguaglianza del voto, limitandomi a rilevare che anch'esso ne sarà sicuramente inciso e, anche in questo caso, con modalità di dubbia compatibilità con la lettura forte che di esso è stata data dalla Corte costituzionale, nella sua duplice declinazione di uguaglianza "in entrata" e "in uscita". La rimodulazione dei collegi elettorali rispetto al numero dei seggi, infatti, è destinata a condizionare territorialmente il peso del voto di ciascun elettore, determinando dei notevoli squilibri tra il valore "in uscita" del voto di ciascun elettore, con particolare evidenza nel caso dei collegi uninominali.

2. I dati appena richiamati inducono a una prima considerazione: la riduzione del numero dei parlamentari determina, in termini strettamente matematici, una

² Per la precisione si prevede che il numero dei collegi uninominali non sia più fisso (232 alla Camera e 116 al Senato) ma sia pari a tre ottavi del totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni, con arrotondamento all'unità inferiore alla Camera e all'unità più prossina al Senato.

La legge contiene poi, all'art. 3, una delega al Governo per la determinazione dei collegi destinata a essere esercitata entro 60 giorni nel caso di promulgazione entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge di una legge costituzionale che modifichi il numero dei parlamentari.

compressione dei margini di scelta dell'elettore che avrà una "offerta" di candidati numericamente più ristretta. Detto altrimenti: la popolazione (e dunque anche il corpo elettorale) per collegio si incrementa mediamente del doppio rispetto alla composizione attuale delle Camere, sicché le probabilità che il candidato o i candidati del collegio eletti "corrispondano" alla volontà degli elettori si riducono in termini inversamente proporzionali. Aumentando il rapporto numerico tra elettori e candidato del collegio è, infatti, più difficile che l'elezione dello stesso possa essere considerata frutto della volontà davvero "libera" e "personale" (sempre nel significato "forte" ricavabile dalla giurisprudenza costituzionale) di chi ha contribuito alla sua elezione con il proprio voto. Senza considerare che tra i progetti di revisione costituzionale in discussione ve ne è uno, sul quale il consenso delle forze politiche appare assai ampio, che mira a uniformare l'elettorato attivo e passivo del Senato a quello della Camera. Con l'inevitabile ampliamento del corpo elettorale del primo, e il conseguente, ulteriore incremento della proporzione tra elettori ed eletti³.

Quanto detto vale per la parte dei collegi uninominali, così come per quelle dei collegi plurinominali nei quali, peraltro, come è noto, le liste sono bloccate.

E proprio a quest'ultime è opportuno far subito cenno, perché le vicende che le accompagnano, nel torno di tempo che va dalla approvazione della legge n. 270 del 2005 ad oggi, attraverso il "dialogo" tra legislatore e giudice costituzionale, rappresentano – direi in modo plastico – il tasso di demagogia e di insipienza politica che da anni accompagnano il dibattito pubblico e le scelte politiche in materia elettorale.

Le liste bloccate, previste nella legge Calderoli, hanno infatti costituito oggetto di critica feroce a partire, all'incirca, dalla fine del primo decennio del nuovo secolo, nel quadro di una "narrazione" che si fondava sulla accusa di una sottrazione al corpo elettorale della possibilità di scelta dei candidati, cooptati dalle segreterie dei partiti politici. La logica sottesa a tale *vis* polemica, che ha poi trovato un parziale accoglimento nella giurisprudenza costituzionale, è in fondo assai simile a quella che ha animato l'odierno intervento di riduzione del numero dei parlamentari: il movente "anticasta", e prima ancora antipartitico, emerge con evidenza in ambedue i casi.

³ Come risulta dalla la scheda predisposta dal Servizio studi della Camera, ("<u>Iniziative di riforma costituzionale</u>", cit.) «La Camera ha approvato in prima lettura un testo di riforma costituzionale che modifica l'art. 58, primo comma, Cost., sull'elettorato attivo del Senato, abbassando il limite di età per eleggere i senatori da 25 a 18 anni, uniformandolo a quello già previsto per la Camera dei deputati. L'esame è attualmente in corso presso il Senato (A.S. 1440). Il 15 gennaio la Commissione Affari costituzionali del Senato ha concluso l'esame approvando un emendamento che prevede anche l'abbassamento dell'età minima per poter essere eleggibile a senatore da 40 a 25 anni».

406 M. Armanno

Solo che i due interventi, quello diretto a riconsegnare all'elettore la possibilità di scegliere il "proprio" candidato – mediante la reintroduzione del voto di preferenza o, come fatto dalla legge n. 165 del 2017, mediante la combinazione di collegi plurinominali a liste (corte) bloccate e collegi uninominali – e quello di riduzione del numero dei rappresentanti in Parlamento, rischiano di divergere ineluttabilmente negli effetti. Il secondo, come detto, riduce la libertà di scelta dell'elettore, sicché le medesime ragioni che avevano spinto molti detrattori delle liste bloccate, dovrebbero in realtà indurli ad avversare l'intervento diretto al taglio del numero dei parlamentari.

Parimenti, altri argomenti spesi da chi ha contestato la legittimità costituzionale delle liste bloccate appaiono utilizzabili contro la riduzione dei parlamentari. In particolare, la concentrazione del potere di scelta dei candidati in capo alle segreterie di partito, alla quale si collegherebbe poi la riduzione della libertà di azione degli eletti, con inevitabili effetti sulla loro libertà di mandato⁴.

Eppure le contraddizioni indicate non sembrano essere state colte da chi ha promosso la riforma costituzionale, e ciò rappresenta più di un indizio della tendenza ormai diffusamente affermata ad anteporre le ragioni ideologiche, e non di rado demagogiche, alla considerazione degli effetti giuridici che le riforme stesse sono destinate a produrre. Così è avvenuto, con particolare chiarezza, proprio con riguardo alla disciplina elettorale.

Val la pena innanzitutto rammentare, pur solo per cenni, i paletti che la Corte costituzionale ha posto nel definire i margini entro i quali i principi di libertà e personalità del voto sono rispettati dalle scelte adottate dal legislatore in materia elettorale. La Corte, in modo assai incisivo, nella sentenza n. 1 del 2014, aveva utilizzato la propria giurisprudenza pregressa in materia referendaria, per porre l'accento su due elementi essenziali. Innanzitutto, quello della conoscibilità del candidato, resa impossibile dalla assenza della indicazione dei nomi dei candidati nelle schede elettorali allora previste nella disciplina del 2005; in secondo luogo, e con riguardo alla lunghezza della lista dei candidati e all'immutabilità dell'ordine stabilito, sulla impossibilità da parte dell'elettore di controllare se, e in che misura,

⁴ Lo aveva intuito P. CARROZZA, Osservazioni scritte inviate alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica per le audizioni relative all'esame dei DDL di modifica degli articoli 56 e 57 della Costituzione in tema di numero di Deputati e Senatori, Pisa-Roma, 22 novembre 2018, pp. 12-13: «Pressoché certo sarebbe l'effetto di rafforzamento delle segreterie centrali (o come si chiamino gli organismi dirigenti) di ciascun partito, a scapito del peso delle rispettive rappresentanze territoriali: aumentare il rapporto tra numero di elettori ed eletti significa, infatti, anche aumentare la loro reciproca "distanza", allontanare sempre più dal territorio, dalla "base", gli eletti, dal momento della loro scelta quali candidati sino al condizionamento e all'indirizzo del loro operare in sede assembleare».

il proprio voto potesse incidere sulla elezione di un candidato piuttosto che su quella di un altro.

Tale ultimo effetto è aggravato dalla possibilità dalla combinazione, nel sistema di assegnazione dei seggi, di un conteggio fatto a livello nazionale e poi "riversato" a livello locale, che determina il fenomeno dello scivolamento di alcuni seggi da una circoscrizione all'altra. Per la precisione, questo è prodotto dalla distribuzione dei seggi che, in prima battuta, è realizzata a livello nazionale; i seggi sono poi "restituiti" alle circoscrizioni e quindi, all'interno di queste, distribuite tra i collegi plurinominali con il rischio che alcuni collegi ne perdano una parte a vantaggio di altri⁵.

Ulteriore profilo problematico, emerso dalla esperienza applicativa del *Rosatellum-bis* è legato al fenomeno dei c.d. "seggi orfani", e cioè della impossibilità in alcuni collegi e circoscrizioni di assegnare l'intero numero di candidati alle liste alle quali spetterebbero a esito delle elezioni⁶. Con il risultato, anche in questo caso, di un meccanismo di assegnazione dei seggi a candidati o a liste diversi da quelle per cui è stato espresso il voto in un determinato collegio o circoscrizione. Vero è che la diminuzione della media di seggi da eleggere in ciascun collegio potrebbe limitare tale fenomeno, ma la permanenza della possibilità delle pluricandidature, una peculiarità tutta italiana, ridurrebbe tale potenziale beneficio⁷.

Di più, si produce una sorta di effetto distorsivo moltiplicatore: lo slittamento dei seggi determina un elemento di imponderabilità rispetto alla direzione del voto espresso dall'elettore; le pluricandidature, poi, previste al fine di ridurre i rischi per i "pluricandidati" di non essere eletti a causa dell'eventuale scivolamento dei seggi, accentuano ulteriormente tale incertezza, creando le condizioni per cui

⁵ A. APOSTOLI, *Il c.d.* Rosatellum-bis. *Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio AIC*, 3/2017, p. 6; F. SGRÒ, *Prime considerazioni sulla legge n.* 165 del 2017: questioni nodali e specificità del nuovo sistema elettorale italiano, in www.osservatorioaic.it, n. 3/2017, pp. 5 ss.; S. SCAGLIARINI, L. TRUCCO, *La nuova legge elettorale alla prova dei fatti*, in *Rass. parl.*, 2018, pp. 307 ss.

Secondo G.T. BARBIERI, La proposta di riforma elettorale all'esame della 1ª Commissione permanente della Camera: alcune notazioni a margine (schema dell'audizione presso la 1ª Commissione permanente della Camera, 17 giugno 2020), p. 13 e p. 15 tale effetto "flipper" sarebbe destinato addirittura ad accentuarsi nel caso di riduzione del numero dei parlamentari.

⁶ Così S. SCAGLIARINI, L. TRUCCO, La nuova legge elettorale alla prova dei fatti, in Rass. parl., cit., p. 302.

⁷ L. TRUCCO, Audizione senatoriale in merito al d.d.l. S. 881 su "Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari (Commissione Affari Costituzionali del Senato – giovedì 29 novembre 2018)", in Consulta OnLine, III-2019, p. 19.

408 M. Armanno

l'elettore in molti casi si trova nella assoluta impossibilità di conoscere all'elezione di quale candidato avrà contribuito con il proprio voto.

L'esito di ciò è una compressione di quella che è stata definita la "effettività/efficacia" del voto, ossia la determinazione, e dunque anche la prevedibilità, di «quanto la scelta elettorale incida sull'elezione e ne determini un rapporto politicamente stringente, sebbene non vincolante con l'eletto»⁸, cosicché diminuirebbe la capacità del singolo elettore di influire sull'esito delle elezioni (c.d. efficacia elettiva *ex ante*), venendosi così a creare un «ridimensionamento del grado di rappresentatività dell'organo»⁹.

È appena il caso si evidenziare che il meccanismo delle pluricandidature accompagna ormai da tempo la legislazione elettorale italiana, e ha attraversato pressoché indenne le "tempeste" della giurisprudenza costituzionale che ha travolto dapprima parte della legge *Calderoli*, e successivamente alcune previsioni dell'*Italicum*. Vero è che una dichiarazione di parziale illegittimità è intervenuta sul punto con la sentenza n. 35 del 2017, anche se non sembra avere inciso sulla sostanza del problema, limitandosi piuttosto a dichiarare incostituzionale un sistema di pluricandidature che assegni al pluricandidato (nella legge oggetto dello scrutinio tale possibilità era riconosciuta al solo capolista) la facoltà di scegliere per quale circoscrizione optare, senza la predeterminazione di alcun criterio oggettivo¹⁰.

⁸ G. PASSARELLI, La riduzione della grandezza dell'Assemblea parlamentare e la rappresentanza territoriale in Italia: il ruolo della circoscrizione territoriale, in Federalismi.it – paper, 15 aprile 2020.

⁹ L. TRUCCO, Audizione senatoriale in merito al d.d.l. S. 881 su "Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari (Commissione Affari Costituzionali del Senato – giovedì 29 novembre 2018)", cit., p. 14.

Val la pena rammentare il pensiero della Corte al riguardo: «L'assenza nella disposizione censurata di un criterio oggettivo, rispettoso della volontà degli elettori e idoneo a determinare la scelta del capolista eletto in più collegi, è in contraddizione manifesta con la logica dell'indicazione personale dell'eletto da parte dell'elettore, che pure la legge n. 52 del 2015 ha in parte accolto, permettendo l'espressione del voto di preferenza. L'opzione arbitraria consente al capolista bloccato eletto in più collegi 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, secondo una logica idonea, in ultima analisi, a condizionare l'effetto utile dei voti di preferenza espressi dagli elettori. (...) Da questo punto di vista, non errano i giudici a quibus laddove lamentano che l'opzione arbitraria affida irragionevolmente alla decisione del capolista il destino del voto di preferenza espresso dall'elettore nel collegio prescelto, determinando una distorsione del suo esito in uscita, in violazione non solo del principio dell'uguaglianza ma anche della personalità del voto, tutelati dagli artt. 3 e 48, secondo comma, Cost. Né la garanzia di alcun altro interesse di rango costituzionale potrebbe bilanciare tale lesione, poiché la libera scelta dell'ambito territoriale in cui essere eletto – al

La Corte ha poi riconosciuto che la scelta, tra i possibili criteri per predeterminare il collegio in cui dichiarare eletto il pluricandidato, spetti «alla ponderata valutazione del legislatore», pur garantendo comunque una normativa elettorale di risulta immediatamente applicabile mediante la permanenza del sorteggio, quale criterio residuale, nella stessa disposizione parzialmente caducata.

La soluzione che, infine, è stata individuata nella legge n. 165 del 2017, secondo cui «Il deputato eletto in più collegi plurinominali è proclamato nel collegio nel quale la lista cui appartiene ha ottenuto la minore cifra elettorale percentuale di collegio plurinominale», pur se satisfattiva delle indicazioni fornite dalla Corte, non risolve la questione di fondo: quella, cioè, di un meccanismo che, combinato all'inevitabile scivolamento dei seggi, determina un'ampia imprevedibilità del voto espresso dall'elettore. Di talché, la predefinizione di un criterio elimina senz'altro il carattere arbitrario della scelta del plurieletto, destinata peraltro a incidere anche sulla sorte degli altri candidati, ristabilendo, dunque, sotto questo profilo, una omogeneità di posizione tra gli stessi, anche se non mi pare apporti alcun valore aggiunto ai fini del rispetto dei principi di libertà e di personalità del voto. Detto altrimenti, «l'indicazione personale» dell'eletto da parte degli elettori - per utilizzare l'espressione che ricorre nella giurisprudenza costituzionale – riceve un nocumento insanabile fintantoché resterà la possibilità di pluricandidature; tanto più quanto più ampia sarà questa possibilità. Ciò, a maggior ragione, nel caso in cui ci fosse la prevista riduzione del numero dei parlamentari, determinando questa una maggiore incidenza percentuale del fenomeno richiamato rispetto al numero degli eletti.

Guardando ai collegi uninominali, invece, nei quali non si pone un problema di eventuali pluricandidature (ammesse solo nei collegi plurinominali), la compressione della libertà di scelta e della personalità del voto è determinata da ragioni esclusivamente numeriche. La drastica riduzione del loro numero, che conseguirebbe all'entrata in vigore della riforma – come già detto da 232 a 147 alla Camera dei deputati, e da 116 a 74 al Senato secondo la proporzione definita dalla legge n. 51 del 2019 – comporta infatti una proporzionale diminuzione delle probabilità che l'elezione possa essere considerata il risultato di una indicazione personale dei candidati da parte degli elettori.

Se è certo che la possibilità di scegliere un "proprio" candidato diminuisce all'aumentare del rapporto numerico tra elettori ed eletti, più dubbio potrebbe

fine di instaurare uno specifico legame, in termini di responsabilità politica, con il corpo degli elettori appartenenti ad un determinato collegio – potrebbe semmai essere invocata da un capolista che in quel collegio abbia guadagnato l'elezione con le preferenze, ma non certo, ed in ipotesi a danno di candidati che le preferenze hanno ottenuto, da un capolista bloccato».

410 M. Armanno

essere l'aspetto della sua conoscibilità, ritenuta dalla Corte precondizione per potere esprimere una scelta consapevole (e, perciò solo, libera e personale).

Anche in questo caso, se non è sicuro che essa possa diminuire rispetto alla situazione attuale, ben difficilmente è ipotizzabile che possa aumentare. Il dato numerico non è in sé decisivo, potendo anche altri elementi assumere rilievo, come a breve si dirà¹¹; tuttavia, esso ha un suo peso del quale è necessario tenere conto.

3. Se così è, si comprende la centralità indiscussa di quello che è stato definito un approccio sistemico alla materia elettorale, che richiederebbe un intervento non limitato al sistema elettorale in senso stretto, ma esteso anche alla normativa di contorno¹²; e, segnatamente, nell'ambito di questa, alla definizione di meccanismi che garantiscano una selezione democratica delle candidature all'interno e/o al di fuori dei partiti. Detto altrimenti: tanto più si riduce la "offerta" di candidati inseriti nelle liste, e dunque la possibilità di scelta da parte degli elettori, quanto più dovrebbe potersi garantire la trasparenza della selezione "a monte" degli stessi, e il preliminare coinvolgimento degli elettori.

Si apre o, per meglio dire, si riapre così il tema delle c.d. elezioni primarie che per tanto tempo ha animato il dibattito politico in Italia, e che ormai da un po' appare misteriosamente accantonato.

Che vi sia un nesso tra elezioni primarie e voto di preferenza – e di ambedue con i principi di personalità e di libertà del voto nel significato "forte" che a essi è stato attribuito dalla giurisprudenza costituzionale – è, a prima vista, evidente.

Tale nesso si svela in realtà piuttosto complesso dato che, come è stato osservato, si tratta di due strumenti diversi quanto all'elemento oggettivo, alle finalità, all'elemento temporale e al regime giuridico¹³; cionondimeno, i due hanno

¹¹ Rileva M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, p. 14: «La tesi secondo la quale più aumenta il numero di abitanti rispetto a quello dei rappresentanti tanto meno diretto e continuativo finisce per essere il rapporto tra questi ultimi e gli elettori non è del tutto convincente sia perché assolutizza il dato numerico, che è mutato nel tempo e costituisce una variabile dipendente da valutazioni del grado sia di rappresentatività sia di funzionalità del Parlamento, sia perché sottovaluta l'incidenza di altri fattori sulla maggiore o minore "vicinanza" tra eletti e rappresentanti, quali la scelta democratica o verticistica delle candidature, l'ampiezza delle circoscrizioni elettorali, il riconoscimento o meno della libertà dell'elettore di scegliere i propri rappresentanti, la formula elettorale utilizzata che più è distorsiva più lascia privi di rappresentanza ampi settori dell'elettorato».

¹² G. TARLI BARBIERI, La proposta di riforma elettorale all'esame della 1ª Commissione permanente della Camera: alcune notazioni a margine (schema dell'audizione presso la 1ª Commissione permanente della Camera, 17 giugno 2020), cit., p. 2.

¹³ L. GORI, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 360 ss.

un punto di contatto nella funzione di selezione dei candidati e, in ragione di ciò, costituiscono declinazioni differenti dei principi di libertà e di personalità del voto. Si potrebbe anche ritenere che l'effetto complessivo della combinazione tra i due strumenti non sia necessariamente svantaggioso: la valorizzazione della selezione mediante elezioni "primarie", anticipando la competizione interna al partito, potrebbe evitare che questa si consumi al momento dell'elezione "secondaria", nel caso in cui si svolga con il meccanismo delle preferenze.

Ma, come è noto, non mancano valutazioni più critiche nei confronti delle elezioni primarie che possono rivelarsi un tentativo, spesso condotto con modalità confuse e maldestre, di rispondere alla c.d. crisi dei partiti politici¹⁴.

Quanto a quest'ultima categoria, e a quella sovente individuata come parallela, della crisi della rappresentanza politica, in alcuni casi declinata anche come crisi dei rappresentati¹⁵, esse rischiano ormai di "tramandarsi", senza alcuna reale capacità di fornire chiavi di lettura davvero utili di fronte alle dinamiche istituzionali più recenti.

Senza volersi spingere troppo indietro, e a mo' di mero esempio, rammento il contributo di Antonio Baldassarre, apparso nel 1982, dal titolo *Partiti e società: una crisi di legittimazione*; ancora, pochi anni dopo e tra i tanti, il contributo di Damiano Nocilla dal titolo assai evocativo *Crisi della rappresentanza e partiti politici* apparso sulla rivista *Giurisprudenza Costituzionale* del 1989. Nel 2002, in un contributo di Lorenza Carlassare intitolato *Rappresentanza politica: un concetto complesso*, si leggeva: «(...) la rappresentanza ritorna all'attenzione, come già dicevo, nei momenti in cui il concetto è in crisi perché qualcosa sta cambiando nelle istituzioni, nel sistema politico o nella società».

Ed ancora – siamo nel 2008 – Gaetano Azzariti nel contributo Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo? dedicava un intero paragrafo a La crisi dei soggetti della rappresentanza (eletti, elettori, partiti); la scomparsa dell'agire politico. Infine, anche in tempi più recenti, si trova una costante conferma della condizione di crisi dei partiti e della rappresentanza politica. Cito, anche in questo caso come semplice esempio, il volume collettaneo del 2018 curato da Paola Bilancia dal titolo, emblematico, Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea.

¹⁵ La fortunatissima espressione è di M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del Convegno Milano*, 16-17

marzo 2000, Milano, Giuffrè, 109 ss.

¹⁴ Condivido alcune delle perplessità di R. CALVANO, *Le primarie e altri falsi antidoti alla crisi dei partiti in Italia*, in *costituzinalismo.it*, 2/2017.

412 M. Armanno

Insomma, sulla circostanza che, almeno dalla metà degli anni settanta, i partiti siano in crisi pare esserci un accordo pressoché unanime¹⁶.

Se non fosse che, nel frattempo, sono trascorsi quasi quarantacinque anni; sicché, quella della "crisi" dei partiti e della connessa "crisi" della rappresentanza politica rischia ormai di apparire una categoria *omnibus*, un contenitore assai ampio, all'interno del quale finiscono con il confluire, più o meno indistintamente, tutte le dinamiche che accompagnano e attraversano l'evoluzione dell'esperienza partitica, specie sulla scia dei processi di riforma che si realizzano dall'inizio degli anni novanta in poi, e con particolare riguardo alla disciplina elettorale. Proprio tale carattere di indistinzione della categoria richiamata ne costituisce un evidente limite; essa mostra la corda, scoprendosi davvero di dubbia utilità, soprattutto quale chiave di lettura degli sviluppi più recenti del sistema dei partiti e della stessa nozione di rappresentanza politica.

Addirittura, ricorrendo a un'iperbole, si potrebbe opinare che il ricorso a tale categoria – una volta persa la indubbia valenza interpretativa che aveva egregiamente svolto per lungo tempo – abbia finito con il diventare una vera e propria voragine, un buco nero, capace di fagocitare tutto ciò che la circonda, la precede o la segue. In altre parole: buona parte della inattuazione o della tardiva attuazione costituzionale prima, la scarsa governabilità, l'allontanamento dalla politica e il crescente astensionismo dopo, così come i ripetuti fallimenti dei tentativi di riforma organica della Costituzione, sono stati e sono ancora oggi tutti, in qualche misura, letti e interpretati quali conseguenza di un'unica, vera, causa: la crisi del partito e della rappresentanza politica. Secondo tale ricostruzione, perciò, v'è solo un indiscusso "colpevole": il partito politico o meglio, quel che resta del modello "vero" di partito che era stato disegnato in Costituzione. Ciò, peraltro, muovendo dalla premessa – in realtà tutta da dimostrare sul piano del diritto

¹⁶ Non manca, tuttavia, chi dubita della opportunità di prospettare, come dato ormai certo, la «morte dei partiti». Così, per esempio, S. STAIANO, *Forma di governo e sistema dei partiti*, in ID. (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazioni della politica, forma di governo e* Network Analysis, Napoli, 2014, VIII, a mio avviso condivisibilmente, mette in guardia dal pericolo derivante dalla confusione tra "trasformazione" ed "estinzione" dei partiti.

Anche C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *costituzionalim.it*, 1/2018, spec. 216 ss., affronta il tema con l'obiettivo di comprendere «cosa sono diventati i partiti politici nel XXI secolo», davanti al dilemma se si sia di fronte ad una «novazione» piuttosto che ad una «estinzione».

Spostandoci dall'ambito dell'analisi giuridica del fenomeno alle riflessioni elaborate dalla scienza politica, non sono mancati rilievi critici nei confronti di una ricostruzione della crisi dei partiti politici che appare oggi meritevole di una ampia riconsiderazione. Si veda in particolare A. MASTROPAOLO, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia*, in *costituzionalismo.it*, 1/2005.

costituzionale – che nella Costituzione fosse stato davvero tratteggiato un "modello" di partito politico.

Sarebbe forse più opportuno procedere lungo la strada di una democratizzazione dell'organizzazione interna dei partiti che possa garantire anche l'individuazione di modalità predefinite e trasparenti di selezione delle candidature per le cariche politiche. E, su tale terreno, qualche intervento è stato fatto, seppur timido e scarsamente efficace, anche in ragione della resistenza che i partiti stessi manifestano nei riguardi di tali operazioni¹⁷.

Una rinnovata riflessione sul tema potrebbe, invece, contribuire a una razionalizzazione dei percorsi che conducono alla scelta dei candidati, all'inserimento degli stessi all'interno delle liste e così anche a una "sdrammatizzazione" della alternativa tra liste bloccate e voto di preferenza 18.

Credo, perciò, che la riforma costituzionale approvata possa costituire una occasione da non perdere per riprendere a ragionare su un punto cruciale che attiene al rapporto tra eletti ed elettori, e più ampiamente sullo "stato" della rappresentanza politica nel nostro ordinamento.

Nel caso di esito positivo del referendum, poi, la semplice opportunità si trasformerebbe in necessità ineludibile di un intervento nella direzione indicata, sì da consentire che la riduzione del numero dei parlamentari non si traduca in una compressione eccessiva della possibilità di scelta da parte degli elettori e, perciò, in ultima istanza, della libertà e della personalità del diritto di voto.

.

¹⁷ Su tali interventi si vedano i contributi contenuti in F. BIONDI, G. TARLI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.

¹⁸ Come rileva TARLI BARBIERI, *La proposta di riforma elettorale all'esame della 1^a Commissione permanente della Camera: alcune notazioni a margine (schema dell'audizione presso la 1^a Commissione permanente della Camera, 17 giugno 2020), cit. p. 11 «Stante anche l'assenza di un'attuazione legislativa dell'art. 49 Cost, in direzione di un'affermazione di regole di democrazia e trasparenza nei processi decisionali interni ai partiti, sul voto di preferenza si sono scaricati significati forse eccessivi e legati in definitiva, addirittura alla libertà di voto (come affermato, con riferimento alla legge n. 270/2005, dalla sent. 1/2014)».*



I *quorum* nei nuovi regolamenti parlamentari. Quale statuto delle opposizioni nelle Camere a ranghi ridotti?*

DIEGO BALDONI**

Abstract (**EN**): The reduction in the number of parliamentarians appears to be a revision that, from a constitutional point of view, will not produce dramatic consequences for the holding of the democratic structure nor miraculous regenerating effects of the representative circuit, but which needs appropriate interventions in the implementation and coordination with other constitutional reforms. In the prognosis of a predictable positive outcome of the referendum of next September, there is in the doctrine the unanimous invitation to the Chambers to take the opportunity to reach, in particular, a more complex rethinking of parliamentary regulations. The contribution aims to envisage less than proportional reductions in quorum when it is intended to enhance the opposite or more than proportional role if obstructionist ambitions are to be limited.

Sommario

1. Introduzione alle ragioni di un atteso "plebiscito costituzionale". – 2. I *checks and balances* connessi alla revisione. – 3. La riforma regolamentare a Costituzione variata: un macrostatuto dell'opposizione. – 4. Riflessioni conclusive da consegnare al dibattito.

Data della pubblicazione sul sito: 18 settembre 2020

Suggerimento di citazione

D. BALDONI, I quorum nei nuovi regolamenti parlamentari. Quale statuto delle opposizioni nelle Camere a ranghi ridotti?, 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).

^{**} Dottorando di ricerca in Diritto Costituzionale interno, comparato ed europeo nell'Università degli Studi di Genova. Indirizzo mail: diego.baldoni@edu.unige.it.

1. Introduzione alle ragioni di un atteso "plebiscito costituzionale"

Il prossimo 20 e 21 settembre si svolgerà il *referendum* oppositivo sulla legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 12 ottobre 2019. La revisione prevede un decremento del 36,5% dei seggi parlamentari che passerebbero da 630 a 400 alla Camera e da 315 a 200 al Senato. Di questi, gli eletti all'estero scenderebbero da 12 a 8 a Montecitorio e da 6 a 4 a Palazzo Madama. Inizialmente prevista per il 29 marzo 2020, la consultazione popolare – richiesta dopo una complicata raccolta firme¹ – è stata rinviata a causa dell'emergenza sanitaria conseguente alla pandemia da Covid-19². Stabilita la nuova data del voto nelle medesime giornate delle elezioni amministrative e regionali³, la campagna referendaria si è così sovrapposta a quella elettorale di maggior richiamo per i partiti. Le ragioni alla base di uno scarso, se non assente, interesse delle forze politiche verso tale passaggio democratico risiedono in almeno tre principali direttrici, causa dell'alta probabilità di un esito largamente favorevole alla diminuzione dei componenti delle Camere.

¹ Stante la presenza di un incerto numero di parlamentari disposti a porre la propria firma in calce alla richiesta di *referendum*, S. CURRERI, 64 o 65? Problemi interpretativi sulle firme necessarie a chiedere il referendum costituzionale, in laCostituzione.info, 2020, ha fornito un'interpretazione al problema di come e quando conteggiare i senatori non elettivi e decaduti; in aggiunta, come evidenziato da M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in costituzionalismo.it, n. 1, 2020, p. 47, «si è avuto, poi, un balletto di firme ritirate e di firme aggiunte all'ultimo momento».

² Tuttavia, la disciplina delle modalità di svolgimento del *referendum*, contenuta nella legge 25 maggio 1970, n. 352, contempla la sola ipotesi di rinvio per intervenuta pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale di un'altra legge costituzionale o di revisione costituzionale. Pertanto, «è intervenuto l'art. 81 del decreto-legge n. 18 del 2020» e, come argomentato da V. DE SANTIS, *Il voto in tempo di emergenza. Il rinvio del* referendum *costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 3, 2020, p. 17, «la procedura referendaria è stata derogata, ricorrendo – e non poteva essere diversamente – alla fonte primaria», per effetto di una causa di forza maggiore.

³ Con le ordinanze nn. 195, 196, 197 e 198 del 12 agosto 2020, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili quattro conflitti fra poteri dello Stato proposti d'urgenza – rispettivamente – dal Comitato promotore della consultazione referendaria in oggetto, dall'associazione (rectius, dal partito) "+Europa", dal sen. Gregorio De Falco e dalla Regione Basilicata in merito all'abbinamento delle date per il referendum costituzionale e le elezioni per il rinnovo dei Consigli comunali e regionali. Secondo i giudici, «l'abbinamento con le elezioni amministrative e regionali non turba lo svolgimento sereno e corretto della campagna referendaria avente ad oggetto una modifica di rango costituzionale». Sulla prima pronuncia della Corte, v. i rilievi di R. PINARDI, Conflitto tra poteri e referendum confermativo: alcune annotazioni critiche sull'ordinanza della Corte costituzionale n. 195 del 2020, in Consulta Online, fasc. III, 2020.

416 D. BALDONI

Primariamente, l'abbassamento del numero degli eletti si connota quale iniziativa di revisione costituzionale maggiormente proposta nel tempo e più trasversale rispetto alla collocazione politica dei gruppi parlamentari. La relazione finale della c.d. Commissione Bozzi auspicava nel 1985 «una riduzione del numero complessivo dei parlamentari»⁴, pur muovendo dalla considerazione che dall'insieme delle riforme avanzate sarebbe conseguito un minor carico di lavoro, soprattutto per effetto della differenziazione delle funzioni e della delegificazione. A opporsi soltanto i socialdemocratici, nell'ambito di revisioni costituzionali ipotizzate dagli stessi partiti presenti in Assemblea costituente, senza porre la Costituzione al centro della contesa politica. Successivamente, vennero realizzati due ulteriori tentativi per modificare la seconda parte della Carta attraverso la costituzione di altrettante commissioni bicamerali. Sia la prima, presieduta tra il 1992 e il 1994 dagli on. Ciriaco De Mita e Nilde Iotti, che la seconda, presieduta sul finire del decennio dall'on. Massimo D'Alema, non pervennero ad approvare alcuna ipotesi di revisione. Questi progetti, con un Senato di 200 componenti e la previsione di una riserva di legge per definire il numero dei deputati compreso tra 400 e 500, sono stati i più prossimi al testo approvato nella corrente legislatura. In seguito, il metodo venne abbandonato in favore di riforme organiche approvate dalla sola maggioranza parlamentare del tempo, ma respinte dal conseguente referendum popolare, «e qui sta il vero paradosso della riforma del Parlamento i cui ripetuti fallimenti, pur dovuti a proposte di riforma sicuramente discutibili, hanno perpetuato il modello vigente»⁵. Dapprima la revisione ipotizzata dallo schieramento di centro-destra nel 2005, 518 deputati e un nuovo Senato federale di 252 eletti in ciascuna Regione contestualmente al rinnovo dell'Assemblea legislativa regionale. A un decennio di distanza, la nuova architettura costituzionale immaginata dalla coalizione di centro-sinistra: 95 senatori in una rinnovata Camera alta a elezione di secondo grado e numeri invariati per la Camera bassa. Nel mezzo, la c.d. bozza Violante, mai giunta ad approvazione prima della fine anticipata della XV legislatura, 512 deputati e 186 senatori eletti dai Consiglio regionali e dai Consigli delle autonomie locali, e, nella legislatura seguente, la prospettazione di una Camera con 508 membri e un Senato di 250, nonché, all'inizio della XVII legislatura, la "Commissione per le riforme costituzionali" pensò a 450 deputati e

⁴ Nello specifico, prospettando due soluzioni. La prima «tende a ripristinare quel rapporto tra il numero dei parlamentari e la popolazione che era già contenuto nella primitiva formulazione dell'articolo 56 della Costituzione», mentre la «soluzione alternativa potrebbe essere quella di ancorare la composizione della Camera e della parte elettiva del Senato ad un numero fisso, ma più ridotto dell'attuale», identificabile in 480-500 deputati e 240-250 senatori.

⁵ Cfr. G. TARLI BARBIERI, L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative, in federalismi.it, n. 3, 2019, p. 65.

un numero di senatori compreso fra 150 e 200. Tra i differenti scenari numerici del passato, il legislatore costituzionale ha optato per la più netta tra le riduzioni prospettate, osservando altresì le esperienze degli altri sistemi bicamerali⁶.

Un secondo indizio di un possibile risultato plebiscitario è segnalato dalla crisi sine die della rappresentanza politica, per cui l'elettore individua nel Parlamento un vieppiù marginale centro decisionale della vita pubblica, composto da privilegiati senza particolari virtù⁷; di conseguenza, egli non è preoccupato dal perdere parte dei propri rappresentanti «quale garanzia del rapporto tra eletti ed elettori e degli spazi di rappresentanza dei partiti minori»⁸. In continuità con la riduzione del numero dei consiglieri regionali e degli enti locali, con la soppressione delle elezioni provinciali di primo grado e la riforma del decentramento amministrativo, il "taglio" colpisce ora le Assemblee politiche più rilevanti. Il trend è presente in altri Paesi europei, nel Regno Unito il Parliamentary and Voting System Act del 2011 ha fissato in 600 membri il limite massimo per la House of Commons, il projet de loi organique n. 2204 pour un renoveau de la vie démocratique francese prevederebbe la diminuzione di un quarto dei componenti della Assemblée nationale e del Sénat e nel Drucksache 19/15074 tedesco è indicata una possibile riduzione dei seggi di 40 unità ogni quattro anni fino a raggiungere il numero minimo del Bundestag pari a 598. Il beneficio di cassa, pur minimo in rapporto alla maestosità della spesa pubblica, è per il contribuente il sollievo da un

⁶ Nell'analisi in chiave comparata di M. VOLPI, *La riduzione del numero* cit., p. 49 s., «se si prendono in considerazione solo le Camere basse, in considerazione della natura non elettiva delle Camere alte in alcuni ordinamenti (come Francia, Germania, Regno Unito), il rapporto tra numero dei deputati e popolazione colloca l'Italia al primo posto per numerosità (1 ogni 96.000), seguita da Regno Unito (1/104.000), Francia (1/116.000), Spagna (1/133.000), Germania (1/138.000 in base ai componenti fissi o 1/116.000 tenendo conto di quelli eletti nel 2017). La riduzione del numero dei parlamentari collocherebbe l'Italia all'ultimo posto (1/151.000). Il quadro cambia se si considerano tutti i parlamentari elettivi, compresi quelli delle Camere alte, che sono 315 in Italia e 208 in Spagna. Ne consegue che in Italia il rapporto diventa 1/64.000 e con la riduzione del numero dei parlamentari sarebbe 1/101.000, mentre in Spagna il rapporto è 1/83.000. Quindi l'Italia si collocherebbe al secondo posto tra quelli presi in considerazione».

⁷ Come rileva P. COLASANTE, *La riduzione del numero dei parlamentari, fra merito e legittimità costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 12, 2020, p. 66, esiste «la volontà della stessa opinione pubblica di "punire" la classe politica per le inadeguatezze e, talvolta, le malversazioni di cui si è resa colpevole».

⁸ Secondo R. CABAZZI, *Populismo e riforme costituzionali: sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *laCostituzione.info*, 2020, «viceversa diviene semplicemente un costo da abbattere, proprio perché ne appare smarrito il senso e l'utilità».

418 D. BALDONI

costo reputato improduttivo di un qualche beneficio generale⁹. Nei sondaggi finalizzati a cogliere gli umori del Paese, la popolarità della riduzione è sempre stata indiscussa¹⁰, impedendo ai partiti politici di sostenere opposte ragioni senza perdere *appeal* nell'elettorato. La dimostrazione più evidente può ritrovarsi nel comportamento della Lega-Salvini Premier che, pur sciolta dal vincolo di maggioranza per effetto della crisi del primo esecutivo Conte¹¹, durante la seconda votazione del testo non ha fatto mancare il proprio sostegno alla "proposta di bandiera" del MoVimento 5 stelle¹².

In terza – ma non meno importante – istanza, l'immediata comprensibilità della revisione, lontana dalle complesse «riforme napoleoniche di Berlusconi (2005) e Renzi (2016)»¹³, permettendo la formulazione di un quesito referendario essenziale¹⁴ che risponde a una ritrovata logica di modifiche circostanziate del testo

⁹ «Argomento così debole e facilone» quello dei costi della democrazia, nell'intervento di Umberto Terracini nella seduta dell'Assemblea costituente del 27 gennaio 1947, ma che anche tra i costituenti trovò spazio già nella seduta dell'Assemblea costituente del 18 settembre 1946, a giudizio di Tomaso Perassi «all'opinione pubblica farebbe assai buona impressione una riduzione degli organi dello Stato, anche in riferimento alla situazione finanziaria del Paese».

¹⁰ Tra i tanti, il 13 gennaio 2020 Demos per la Repubblica sondava un 86% di italiani per il sì; l'81% era favorevole il 25 febbraio 2020 secondo Piepoli per Patriae-Rai 2; più recentemente, il 27 giugno 2020, Ipsos per il Corriere della Sera rilevava il 46% di sì, ma a fronte di solo un 10% di no e un abnorme 24% di indecisi.

¹¹ L'impegno era espresso nel "Contratto per il Governo del cambiamento", laddove al punto 20 recante «Riforme istituzionali, autonomia e democrazia diretta» era stata programmata la «drastica riduzione del numero dei parlamentari: 400 deputati e 200 senatori».

¹² Il Senato ha approvato il disegno di legge costituzionale in prima deliberazione il 7 febbraio 2019 con 185 voti favorevoli, 54 contrari e 4 astenuti e la Camera, il 9 maggio successivo, lo ha licenziato con 310 voti favorevoli, 107 voti contrari e 5 astenuti. In seconda lettura, il Senato ha approvato il testo l'11 luglio 2019 con 180 voti favorevoli e 50 contrari – corrispondente a una maggioranza inferiore ai due terzi – ammettendo richieste di *referendum* dopo l'ultimo passaggio alla Camera, avvenuto l'8 ottobre 2019 con 553 voti favorevoli, 14 voti contrari e 2 astenuti.

¹³ Cfr. M. AINIS, Referendum meglio tardi che mai, in L'Espresso, 27 gennaio 2019; in senso critico verso le «riforme costituzionali omnibus dell'ultimo trentennio», così come quelle «tunnel-visioned della legislatura in corso», auspicandosi che si trovi il giusto mezzo tra siffatti modi di procedere, v. E. ALBANESI, Sul potere del Presidente della Repubblica di ritardare l'indizione di un referendum costituzionale. Ricadute di sistema sul legislatore costituzionale, nella legislatura delle riforme costituzionali puntuali, in Rassegna Parlamentare, n. 3, 2019, p. 602.

¹⁴ Si confronti il *Code of good practice on Referendums* della Commissione di Venezia del 25 ottobre 2018, 8. Tra queste, l'organo consultivo del Consiglio d'Europa individua

costituzionale¹⁵. Parimenti, la scelta di numeri "tondi", agevolmente ricordabili anche dall'elettore più disattento¹⁶, pare cogliere l'affermazione con cui i più critici hanno epitetato quale "specchietto per le allodole" questa riforma che ridisegna delle Camere inalterate nel loro *modus operandi*, ma mutate esclusivamente nella loro composizione.

Giacché l'analisi lascia pronosticare un prevedibile esito positivo della consultazione popolare, è quantomai opportuno per lo studioso di diritto parlamentare uno sforzo di lungimiranza nel suggerire al legislatore di addivenire a un più complessivo ripensamento dei regolamenti. Pertanto, lo scritto, cosciente dei suoi limiti di tempo e di spazio, cercherà di perseguire di tale scopo con osservanza alle rideterminazioni dei *quorum* per salvaguardare il ruolo dell'opposizione.

2. I checks and balances connessi alla revisione

In presenza di una revisione puntuale e non già una riforma complessiva¹⁸, il legislatore è chiamato a definire i confini della «marcata capacità di apertura e

per le consultazioni referendarie la possibilità per l'elettore di rispondere alternativamente in senso affermativo o negative al quesito a lui sottoposto, per non incappare nel c.d. "blank vote", vale a dire in un voto vuoto.

dottrina v., per tutti, S.F. REGASTO, *Prime osservazioni sulle prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, in *Astrid Rassegna*, n. 14, 2018, p. 1, «condivido appieno la necessità di riportare l'interpretazione-attuazione dell'art. 138 Cost. nell'alveo degli interventi di "microchirurgia costituzionale", abbandonando, se possibile definitivamente, ogni pretesa di "grande riforma" per mezzo, appunto della revisione, circostanza comune, nell'ultimo venticinquennio, tanto ai governi di centrodestra, quanto a quelli di centrosinistra»; tra chi ne individua un "falso mito" v., in particolare E. CATELANI, *Riforme costituzionali: procedere in modo organico o puntuale?*, in *federalismi.it*, n. 10, 2020, p. 26, in quanto la modifica appare prodromica a «una pluralità d'interventi legislativi e costituzionali che determinano un modello pericoloso "a processionaria"», altrimenti definito «norma "a raggiera"» da L. CIAURRO, *La riduzione del numero dei parlamentari fra revisione costituzionale ed opportunità politica*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1, 2019, p. 95.

¹⁶ Argomenta A. PISANESCHI, *Cambiare la costituzione perché nulla cambi?*, in *laCostituzione.info*, 2020, «nel mondo dei *social*, dei *twitter* (*rectius*, *tweet*), degli *slogan* di due righe, cosa c'è di più semplice di un taglio lineare dei parlamentari? Tutti lo capiscono e in prima battuta è anche difficile essere contrari proprio per la banalità della proposta».

¹⁷ Cfr. A. PATRONI GRIFFI, La riduzione del numero dei parlamentari: uno specchietto per le allodole?, in federalismi.it, n. 10, 2020.

¹⁸ In merito, v. M. FERRARA, La revisione puntuale sulla riduzione del numero dei parlamentari nella XVIII legislatura (ovvero del modificare la Costituzione per punti agili),

impulso nei confronti delle ulteriori riforme costituzionali»¹⁹, essendo la riduzione del numero dei parlamentari una modifica della Costituzione che «si riverbera fatalmente sulla sua intera architettura»²⁰ fondata su pesi e contrappesi di un sistema bicamerale²¹. Per tal ragione, poco dopo la formazione della maggioranza a sostegno del governo Conte II, i capigruppo delle relative forze parlamentari (MoVimento 5 stelle, Partito Democratico, Italia Viva, Liberi e Uguali, Autonomie) si sono impegnati a sostenere delle Camere a ranghi ridotti formulando una *road map* per i successivi interventi di riequilibrio, definiti come correttivi alla riforma²².

Con diversa maggioranza parlamentare, la legge 27 maggio 2019, n. 51, aveva già assicurato l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari²³. Tuttavia, nello stretto legame fra la revisione costituzionale in oggetto e il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, i partiti di maggioranza si erano impegnati a presentare un progetto di nuova legge elettorale entro lo scorso mese di dicembre. Il Presidente della Commissione Affari costituzionali della Camera, l'on. Giuseppe Brescia, ha avviato l'iniziativa parlamentare depositando un testo di sintesi per la maggioranza²⁴. Malgrado la previsione del c.d. diritto di tribuna, l'opzione proporzionale con soglia al 5% giace ancora in

in *federalismi.it*, n. 12, 2020, pp. 130-135 e 136-142, spec. p. 140 relativamente alle ragioni che hanno inaugurato il *modus operandi* "*piecemeal*" nella corrente legislatura.

¹⁹ Cfr. F. BIONDI, E. ROSSI, *Una riforma costituzionale per aggregare e legittimarsi*, in *Quaderni costituzionali*, Early Access, 2020, p. 2.

²⁰ M. LUCIANI, *Un "taglio" non meditato*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari*, più democrazia?, Pisa, Pisa University Press, 2020, p. 245.

²¹ Il Senato – da *Senatus*, *Senex*, "Assemblea degli anziani" – doveva essere una Camera di compensazione, di raffreddamento, di ponderazione rispetto alle decisioni assunte dalla Camera Bassa, come ricorda M. BELLETTI, *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali, o consapevole ricerca di una "marginalizzazione" della rappresentanza parlamentare?*, in «federalismi.it», paper, 2020, p. 4.

²² Documento degli impegni comuni dei capigruppo della maggioranza del 7 ottobre 2019.

²³ Come spiega L. TRUCCO, Audizione in merito al d.d.l. S. 881 su "Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari", in Consulta Online, fasc. I, 2019, 13, riprendendo una tecnica di drafting utilizzata per la redazione delle leggi elettorali n. 276 e n. 277 del 1993, consistente in un rapporto frazionario mobile pari a tre ottavi dei seggi di ambo le Camere, indipendentemente dal loro ammontare nella circoscrizione di riferimento.

²⁴ Si tratta dell'A.C. 2329 "Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di soppressione dei collegi uninominali e di soglie di accesso alla rappresentanza nel sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali plurinominali".

Commissione, laddove non è stato votato un testo base, né dato mandato a un relatore a riferire in Aula. Il combinato di una riduzione del numero dei parlamentari e un alto sbarramento nella legge elettorale avrebbe quale effetto un'inevitabile torsione del meccanismo rappresentativo che includerebbe un assai limitato numero di partiti.

L'impegno delle forze politiche in seno alla maggioranza avrebbe richiesto, già dal mese di ottobre, di procedere all'equiparazione dei requisiti dell'elettorato attivo di Camera e Senato. In tal senso, sarebbe diminuita l'improbabile – ma non impossibile – ipotesi di maggioranze diverse nei due rami del Parlamento. La Camera, già prima che intervenisse l'accordo sulle riforme, aveva approvato tale revisione in prima lettura il 31 luglio 2019²⁵. Il testo, nell'ottica di rimuovere sempre più le differenze tra le Camere nel permanere del bicameralismo²⁶, si è arricchito con la parificazione dell'elettorato passivo durante l'esame in Senato. Nell'attesa dell'approvazione della Camera alta, l'*iter* si trova appena all'inizio del suo percorso che, tuttavia, dovrebbe procedere senza particolari ostacoli.

Di specifica importanza, il testo finalizzato a modificare la base regionale per l'elezione del Senato e per riequilibrare il peso dei delegati regionali che integrano il Parlamento in seduta comune nell'elezione del Presidente della Repubblica. Il legislatore ha infatti scelto di non valorizzazione la componente del "regionalismo potenziato" derivante dalla riforma del Titolo V che, in sede di elezione del Capo dello Stato, avrebbe potuto emergere passando da un'influenza del 6,09% a una del 9,57%, grazie alla diminuzione dei parlamentari, e che invece rischia di scaturire "deleterie conseguenze" La modifica resta ferma a una non conclusa

²⁵ In riferimento all'A.S. 1440 "Modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica".

²⁶ Sul punto, N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *federalismi.it*, n. 1, 2018, p. 5, «lasciati alle spalle oltre tre decenni di tentativi falliti di riforma del bicameralismo al fine di differenziare tra loro i due rami del Parlamento, torna corrente la lettura che interpreta la Camera e il Senato non come due distinti e autonomi organi costituzionali, bensì come articolazioni di un (unico) organo costituzionale, il Parlamento».

²⁷ Si spinge oltre L. CIAURRO, *La riduzione del numero* cit., p. 104, «in considerazione di una lettura aggiornata della nozione di "Repubblica" come ora definita dal novellato art. 114 Cost., [che] forse implicherebbe non solo una partecipazione più consistente dei delegati regionali, ma anche l'innovativa presenza di rappresentanti degli enti locali nella elezione del Presidente della "Repubblica"».

²⁸ Come osservato da M. BELLETTI, *Miopia istituzionale* cit., p. 11, «devitalizzando in primo luogo le maggioranze consiliari per l'elezione del Capo dello Stato, [...]. Ridurrebbe inoltre l'impatto dei consiglieri regionali, fino a renderlo del tutto ininfluente, [...], con il rischio, se non addirittura la certezza, dopo il terzo scrutinio, di garantire una totale e

422 D. BALDONI

prima lettura alla Camera, unitamente all'ipotesi di una base circoscrizionale per l'elezione del Senato²⁹ che permetta di ovviare alla sproporzione che si creerebbe in cinque regioni³⁰.

Sulla promessa, entro il passato dicembre, di un percorso volto anche a tracciare altri possibili interventi costituzionali, tra cui un nuovo rapporto fiduciario tra le Camere e il Governo e il riconoscimento e la valorizzazione del ruolo delle Regioni, non si registrano iniziative parlamentari. Di contro, con il cambio di maggioranza si è assistito a un ridimensionamento nella volontà di attuazione del regionalismo differenziato³¹.

Benché chiaramente manifestato dalla dottrina³², non può dirsi inverato l'auspicio di assicurare all'elettore il pronunciamento di un voto consapevole di tutti gli altri cambiamenti costituzionali interconnessi alla riduzione del numero dei parlamentari. La volontà della maggioranza è di realizzare, in caso di esito favorevole della consultazione referendaria, un tempestivo percorso nelle Giunte per il regolamento di Camera e Senato per novellare i regolamenti vigenti. Nelle intenzioni dei partiti di maggioranza deve permanere in entrambi i rami del Parlamento la garanzia data alle minoranze linguistiche di poter costituire gruppi o componenti autonome. Le linee direttrici dei cambiamenti regolamentari dovranno fondarsi sull'ottimizzazione del ruolo del Parlamento con interventi tesi ad armonizzare il funzionamento delle due Camere e limitare in maniera strutturale

incondizionata autosufficienza delle maggioranze governative/parlamentari, che potranno contare su un numero di delegati regionali identico a quello delle opposizioni».

²⁹ Il testo dell'A.C. 2238 reca "Modifiche agli articoli 57 e 83 della Costituzione, in materia di base territoriale per l'elezione del Senato della Repubblica e di riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica".

³⁰ Squilibrio riscontrato dal Servizio studi del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, *Dossier riduzione del numero dei parlamentari*, 7 ottobre 2019, p. 10, a fronte di una riduzione del 36,5% degli eletti, Valle d'Aosta e Molise non hanno subito alcuna deminutio, il Trentino-Alto Adige solo del 14,3% seggi, mentre Basilicata e Umbria addirittura del 57,1%; altresì, sottolinea C. Tucciarelli, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2020, p. 173, che «i senatori a vita di nomina presidenziale, che attualmente corrispondono all'1,58% dei senatori elettivi, corrisponderebbero a seguito della riforma al 2,5%, con un incremento del proprio peso relativo di oltre il 58%».

³¹ Con decreto del Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, in data 3 dicembre 2019, è stata istituita una Commissione di studio per supportare il Dipartimento ai fini dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.

³² Cfr. E. ALBANESI, *Sul potere del Presidente* cit., p. 602, avrebbe almeno auspicato l'approvazione delle revisioni sulla base circoscrizionale del Senato ed il "peso" dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica, nonché l'equiparazione dell'elettorato attivo e passivo del Senato.

il ricorso alla decretazione d'urgenza e alla questione di fiducia. In particolare, l'intervento sull'iter legis innestando un tempo certo alle iniziative del Governo e più in generale ai procedimenti parlamentari, coniugando la celerità dell'esame parlamentare con i diritti delle minoranze. Proprio nella previsione di una valorizzazione del ruolo dell'opposizione, lo scritto si accinge ora a concentrarsi sul percorso di modifica regolamentare iniziato dalla Giunta per il regolamento della Camera dei deputati (sedute del 3 ottobre 2019 e del 4 marzo 2020) e stimolato dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera che lo ha trattato nella seduta del 1 ottobre 2019. Il lavoro della Giunta, come stabilito nella seduta del 4 marzo 2020, sarà preceduto da una istruttoria affidata a un comitato ristretto che dovrà riferire al *plenum* dopo lo svolgimento del *referendum* costituzionale. In luogo di un adeguamento aritmetico delle disposizioni, la volontà prevalente dovrebbe essere quella di addivenire a un più complesso ripensamento dei regolamenti parlamentari in modo da restituire al Parlamento la legittimazione che deriva dalla efficienza dei procedimenti decisionali, ispettivi e di controllo e dalla loro agilità di lettura.

La riforma regolamentare a Costituzione variata: un macrostatuto dell'opposizione

Da un'eventuale riduzione del numero degli eletti deriverebbero conseguenze in ordine al funzionamento delle Assemblee, con particolare osservanza ai *quorum* numerici e frazionari. In linea con la scelta dei costituenti di individuare un *quantum* rapportato al totale degli abitanti per determinare il numero dei componenti i due rami del Parlamento³³, i *quorum* regolamentari, se non per l'attivazione di alcune procedure³⁴, non sono mutati in cifre fisse. I casi nei quali vi è similitudine, o financo corrispondenza, tra i numeri dei regolamenti di Camera e Senato superano i casi nei quali essi divergono, malgrado l'ineguale consistenza numerica delle Assemblee³⁵.

³³ Nel periodo antecedente la legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2, l'art. 56 prevedeva «un deputato per ottantamila abitanti o per frazione superiore a quarantamila» e l'art. 57 «un senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila».

³⁴ In particolare, L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in *Quaderni Costituzionali*, *Early Access*, 2020, p. 6, hanno individuato come nel regolamento della Camera i poteri corrispondenti sono perlopiù attribuiti a dieci deputati o a un presidente di gruppo, mentre al Senato il numero più ricorrente è otto senatori.

³⁵ «Anzi, in alcuni casi» - come constata C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri* cit., nota 19, p. 178 - «alcune cifre sono fissate dai regolamenti parlamentari in ragione inversa rispetto al numero, rispettivamente, dei deputati e dei senatori. Cfr. ad es. art. 2, comma 2,

Differenti possono essere gli approcci alla novella regolamentare, ma su taluni orientamenti gli studiosi convergono per delineare un orizzonte all'eventuale futuro lavoro parlamentare che finora è rimasto nella stasi dell'esito referendario. Ai regolamenti gioverebbe un'istruttoria sostanzialmente bicamerale³⁶, così da realizzare coordinate modifiche tra Camera e Senato³⁷, nonché l'abbandono di adattamenti sperimentali³⁸ forieri di nuove incertezze per un sistema già fortemente instabile; l'approvazione di variazioni nel corso di questa legislatura da parte delle Camere, «sempre pienamente legittimate a mettere mano ai propri regolamenti»³⁹, garantirebbe un velo di ignoranza in merito all'impatto delle nuove disposizioni sui rapporti di forza esistenti⁴⁰.

In letteratura, allo scopo di fornire una sistematizzazione utile al legislatore, sono distinguibili differenti classificazioni dei quorum contenuti nelle previsioni regolamentari. Per una ragionata catalogazione, c'è chi ha delineato una vera e propria tassonomia: quorum in termini assoluti, frazioni di parlamentari, numero complessivo di membri e, in conclusione, disposizioni la cui modifica si rende implicitamente necessaria per consentire il funzionamento dell'istituzione parlamentare⁴¹. Si è anche distinto in gruppi a seconda delle varietà numeriche: numeri cardinali, frazioni o modifiche regolamentari a vasto spettro⁴². In alternativa, è stata prospettata una classificazione delle modifiche necessarie a "qualità" dell'intervento, distinguendo seconda della "apparentemente minimali", non meramente minimali ma "qualitativi" e modifiche di ampio raggio non strettamente dipendenti dalla riduzione del numero dei parlamentari⁴³. Ancora, una distinzione è stata realizzata tra numeri espressi in termini di frazione dei componenti dell'organo, da un lato, e numeri espressi,

reg. Cam. (quattro segretari provvisori di Presidenza) e art. 2, comma 2, reg. Sen. (sei segretari provvisori di Presidenza)».

³⁶ Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione* cit., p. 14; C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri* cit., p. 186.

³⁷ Al *Parliament first*, ossia prima dovrebbe esserci il Parlamento, poi la suddivisione in Camere, richiama L. CASTELLI, *Taglio dei parlamentari e prospettive di (ulteriore) revisione costituzionale: qualche osservazione alla luce dell'indagine comparata*, in *federalismi.it*, *paper*, 2020, p. 4.

³⁸ Cfr. C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri* cit., p. 186.

³⁹ R. DICKMANN, Il circuito democratico della rappresentanza nella prospettiva della riduzione del numero dei parlamentari, in federalismi.it, n. 20, 2020, p. 22.

⁴⁰ Cfr. C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri* cit., p. 186.

⁴¹ Cfr. L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *op. cit.*, p. 133 s.

⁴² Cfr. C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri* cit., pp. 176-182.

⁴³ Cfr. C. MASCIOTTA, I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari, in Osservatorio sulle Fonti, n. 2, 2020, pp. 774-790.

invece, come cifre in termini assoluti, dall'altro⁴⁴. Il presente contributo propone un angolo prospettico differente: quello della minoranza, ovvero osservare la parte più debole del Parlamento per ricostruire i *quorum* delle Camere a ranghi ridotti.

Se un attento lettore scorresse il dettato della Costituzione repubblicana, non riuscirebbe mai a scorgere la presenza del termine "opposizione" 45; all'opposto, noterebbe l'espresso riferimento al termine "maggioranza⁴⁶", così ampio da essere presente in ben undici articoli. Inoltre, nel testo costituzionale non troverebbe uno "statuto" volto a indicare l'esplicita garanzia della previsione di una serie di norme finalizzate a disciplinare la posizione, il ruolo, le funzioni e le garanzie dell'opposizione parlamentare. Infine, ancor meno semplice sarebbe ricavare dall'articolato della Carta un sicuro concetto giuridico di "minoranza" 47. Tale ritrosia può essere scorta anche all'interno dei regolamenti parlamentari, laddove non manca di certo l'attenzione alla minoranza, ma, complice la lunga assenza di una democrazia dell'alternanza, i meccanismi consociativi non hanno mai isolato il concetto di opposizione e configurato il relativo ordinamento. La riduzione del numero dei parlamentari potrebbe avvicinare la plurale minoranza nostrana a quella britannica, essenzialmente incarnata dai conservatori o dai laburisti a seconda delle stagioni politiche. La loro presenza a Westminster è regolata da uno statuto e da una storia ancora distanti dall'imitazione che si tentò di introiettare in Italia con le riforme regolamentari alla Camera tra il 1997 e il 1999. L'occasione per portare a compimento quel tentativo può essere offerta dalla nuova composizione delle Camere, applicando riduzioni dei quorum meno che proporzionali, allorquando si intenda valorizzare il ruolo oppositorio, o più che proporzionali, qualora si vogliano limitare le velleità ostruzionistiche.

Nei regolamenti si può scorgere una triplice facoltà data all'opposizione per svolgere il proprio delicato ruolo di equilibrio all'interno del sistema democratico. In primo luogo, è presente la funzione di compartecipazione alla gestione dei lavori d'Aula, attraverso la calendarizzazione dei temi e la programmazione dei tempi. Gli artt. 23 e 24 reg. Cam. e 53 reg. Sen. disciplinano come il calendario e il programma siano redatti sulla base delle indicazioni del governo e delle proposte

⁴⁴ Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, Le conseguenze della riduzione cit., pp. 2-5.

⁴⁵ Originariamente, fino alla l. cost. n. 3/2001, l'art. 127 della Carta fondamentale menzionava la parola "opposizione" in riferimento alla possibilità del governo centrale di scongiurare l'apposizione del visto del Commissario su una delibera del Consiglio regionale.

⁴⁶ Il riferimento è agli artt. 64, primo e terzo comma, 73, secondo comma, 75, quarto comma, 79, primo comma, 83, secondo e terzo comma, 90, secondo comma, 116, terzo comma, 123, secondo e terzo comma, 126, secondo e terzo comma, 132, primo comma, e 138, primo, secondo e terzo comma.

⁴⁷ È presente all'art. 6 Cost. e nella X disp. trans., ma esclusivamente in tema di minoranze linguistiche.

426 D. BALDONI

dei gruppi, riservandone una quota ai gruppi dissenzienti in base alla loro consistenza. Nell'assenza di un accordo, a maggioranza qualificata dei tre quarti, sarebbe opportuno riservare alle proposte dei gruppi di opposizione una quota più elevata dell'attuale quinta parte degli argomenti da trattare ovvero del tempo complessivamente disponibile, così da tendere a un accordo su programmazione e contingentamento che valorizzi l'iniziativa legislativa parlamentare attualmente soggiogata dalla governativa.

In secondo luogo, esiste la funzione di controproposta espressa dalla presentazione di testi o emendamenti alternativi e incarnata dal relatore di minoranza. Quest'ultimo dovrebbe rappresentare una figura unitaria dello schieramento minoritario e nello statuto dovrebbe possedere le speculari possibilità concesse al suo collega di maggioranza, superando il contenuto dell'art. 24, comma 10, reg. Cam., che riserva un tempo non inferiore a un terzo di quello attribuito al relatore della maggioranza. Un egual tempo di discussione permetterebbe al portavoce dei gruppi di minoranza un decisivo impulso alla formulazione di proposte ed emendamenti alternativi⁴⁸.

In terzo luogo, la funzione caratterizzante: il controllo sull'operato dell'esecutivo. La verifica del lavoro realizzato dalla maggioranza troverebbe soddisfazione nell'elevazione del quorum di un quinto previsto dagli artt. 16-bis e 96-ter reg. Cam., quale frazione per i componenti di ciascuna Commissione parlamentare per chiedere un parere al Comitato per la Legislazione – di cui si attende da anni l'istituzione anche al Senato – tanto sugli schemi di atti normativi del Governo, quanto sui singoli disegni di legge. Nella paritetica composizione fra maggioranza e minoranza in seno al Comitato, risiede l'espressione di garanzia sulla qualità dei testi con riguardo alla loro omogeneità, semplicità, chiarezza, nonché all'efficacia di essi per il riordino della legislazione vigente⁴⁹. Vale la pena di ribadire come nel tempo non sia mutata la «noiosa e pedissegua lettura di testi scritti dai competenti funzionari ministeriali»⁵⁰ che i regolamenti si ostinano a chiamare interrogazioni a risposta immediata ovvero interpellanze urgenti, ai sensi degli artt. 138 e 138-bis reg. Cam., rivolte dai deputati ai membri del Governo, comunemente conosciuto come question time, con facoltà di essere rivolto al Presidente del Consiglio, nel c.d. premier time. Alla vivacità del "botta e risposta" di matrice anglosassone è corrisposta una timida rivitalizzazione degli istituti del

⁴⁸ È d'uopo menzionare il commento di A. MORRONE, Quale modello di governo nella riforma del Regolamento della Camera dei deputati, in Quaderni costituzionali, 1998, pp. 449 ss.

⁴⁹ Si ricordi A. PIZZORUSSO, *Del libro sulle leggi e altri studi sulla legislazione*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 31 s.

⁵⁰ Cfr. P.L. PETRILLO, Quale statuto costituzionale per l'opposizione parlamentare?, in federalismi.it, n. 13, 2005, p. 7.

sindacato ispettivo poiché, nella presenza a legislature alterne del Primo Ministro, spesso non corrisponde un interrogante di rilievo tra gli esponenti dell'opposizione, privando lo scambio dialettico di visibilità e peso politico.

Con riferimento alla struttura organizzativa parlamentare *lato sensu*, attualmente si contano 14 commissioni permanenti sia alla Camera dei deputati che al Senato della Repubblica, composte da un numero di deputati che varia tra 42 e 47 e un totale di senatori compreso fra 21 e 26. Nello scenario di una riduzione nella quale venisse valorizzata la rappresentanza proporzionale, i gruppi parlamentari di minoranza rischierebbero di non essere presenti in tutte le commissioni, ma nell'opposta scelta di permettere che un singolo parlamentare sia inseribile in più commissioni, tale esponente finirebbe per sovra-rappresentare la propria forza politica in rapporto alla proiezione della consistenza in Assemblea⁵¹.

Valga lo stesso ragionamento per gli organi camerali a composizione numerica fissa: i dieci membri del Comitato per la legislazione alla Camera e delle Giunte per il regolamento, i ventuno della Giunta per le autorizzazioni e i trenta di quella per le elezioni alla Camera e i ventitré della Giunta delle elezioni e delle immunità del Senato. Un vulnus potrebbe realizzarsi nella mancata modifica dell'art. 17-bis, comma 1, reg. Cam. – al pari dell'art. 135-bis, comma 7, reg. Sen. –, in quanto ben venti deputati possono chiedere, con ordine del giorno motivato, che la Giunta delle elezioni proceda a ulteriori verifiche in materia di verifica dei poteri. Così come il successivo comma 2-bis che permette fino alla conclusione della discussione in Assemblea che venti deputati possano formulare proposte motivate in difformità dalle conclusioni della Giunta e l'art. 18-ter, comma 6, che entro il medesimo termine permette a venti deputati o uno o più presidenti di gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica possono formulare proposte in difformità dalle conclusioni della Giunta, mediante la presentazione di appositi ordini del giorno motivati. Per agevolare il cambiamento, si potrebbero prevedere dei rapporti frazionari in luogo degli attuali numeri fissi. Oltre a tali collegi minori, esistono le commissioni bicamerali e speciali, i comitati mono e bicamerali, nonché le delegazioni italiane presso le Assemblee parlamentari internazionali del Consiglio d'Europa (CdE), dell'Alleanza Atlantica (NATO), dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), dell'Iniziativa Centro Europea (INCE) e dell'Unione per il Mediterraneo (UpM)⁵².

Come noto, per costituire un gruppo parlamentare occorrono 20 deputati e 10 senatori più il requisito politico-elettorale, come asimmetricamente stabilito dalla novella regolamentare senatoriale del 2017. Nella ricerca di una razionalizzazione

Contributi raccolti nella selezione promossa in occasione del seminario I numeri nelle funzioni del Parlamento. Riduzione dei parlamentari e organizzazione delle Camere

⁵¹ A tal proposito, v. S. CURRERI, Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere, in federalismi.it, paper, 2020, pp. 7-9.

⁵² Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, Le conseguenze della riduzione cit., p. 11.

428 D. BALDONI

del dibattito, il decremento dei *quorum* relativi ai gruppi potrebbe essere più che proporzionale, in modo da manifestare un disfavore nei confronti della frammentazione, spesso accompagnata da un atavico trasformismo; tuttavia, la presenza di ulteriori *quorum* numerici già di per sé minimi, come nel caso dei tre deputati richiesti per essere autorizzati dal Presidente della Camera a costituire una componente politica nel gruppo misto, suggerirebbe un adeguamento proporzionale a due, scongiurando i "gruppi monocellulari". Un allineamento della Camera a un'auspicabile interpretazione restrittiva del requisito politico-elettorale contribuirebbe, unitamente ai pochi eletti di quei partiti che riuscirebbero a superare la soglia di sbarramento, ad affollare il gruppo misto, specie al Senato; alla Camera alta il compito di istituire le componenti politiche interne al gruppo misto⁵³, al momento riconosciute solo indirettamente rispetto alla Camera dei deputati che le ha introdotte già a partire dal 1997.

Altri *quorum* minimi esistono per formulare specifiche richieste in Commissione, solitamente quattro deputati o tre senatori, e paiono difficilmente comprimibili se non, di fatto, attribuendo i corrispondenti poteri procedurali a un singolo deputato o senatore, rinunciando a qualsivoglia selezione⁵⁴.

Infine, lo statuto dell'opposizione fungerebbe da apripista per l'individuazione di nuovi possibili percorsi, a cominciare dall'accesso alla Corte costituzionale di singoli parlamentari o frazioni qualificate di gruppi di minoranza quali portatori di una generale funzione di garanzia⁵⁵.

4. Riflessioni conclusive da consegnare al dibattito

«Il popolo italiano disgraziatamente ha una sola abitudine circa il Parlamento: parlarne male; e con la nuova Costituzione occorrerà elevare il prestigio del Parlamento, al che si giunge per una via soltanto: diminuire il numero dei componenti alla futura Camera» ⁵⁶. La chiosa del relatore dell'art. ⁵⁶ in Assemblea costituente risuona oltremodo feconda per le ragioni dei fautori della riduzione del numero dei parlamentari. Al tempo, prevalse la più diffusa opinione che «la diminuzione del numero dei membri della Camera dei deputati si risolve[sse], in ultima istanza, in una diminuzione della sua autorità» ⁵⁷. Inizialmente, infatti, il relatore, on. Giovanni Conti, propose un deputato ogni 150 mila abitanti; in

⁵³ Come suggerito da S. CURRERI, Gli effetti della riduzione cit., p. 15.

⁵⁴ Cfr. S. CURRERI, Gli effetti della riduzione cit., p. 16.

⁵⁵ Si considerino, ex multis, le riflessioni di M. CAVINO, La necessità di uno statuto dell'opposizione, in federalismi.it, n. 4, 2019.

⁵⁶ Cfr. G. CONTI, Resoconto sommario della seduta pomeridiana della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione del 18 settembre 1946, in camera.it.

⁵⁷ Cfr. G. FUSCHINI, Resoconto sommario della seduta antimeridiana della Commissione per la Costituzione del 27 gennaio 1947, in camera.it.

alternativa a una prospettata Aula di appena 300 membri venne proposto un componente ogni 80 mila abitanti (Fuschini), uno ogni 100 mila abitanti (Comitato di redazione) o almeno 500 membri (La Rocca). Nella Commissione per la Costituzione prevalse l'ipotesi più rappresentativa, successivamente confermata dall'Assemblea costituente. Quanto al Senato, l'Assemblea costituente votò la misura prevista nel progetto: un senatore ogni 200 mila abitanti.

Con queste premesse, la riduzione del numero dei parlamentari non sarebbe che potuta entrare nel dibattito successivo e, da circa quarant'anni, la consistenza delle Camere è continuamente messa in discussione. Pertanto, si consenta di avanzare qualche dubbio circa l'emotività e la demagogia quale *ratio* essenziale della revisione⁵⁸ e, laddove vi fosse, occorrerebbe rilevare che non v'è dubbio circa l'alta produttività del lavoro parlamentare in termini quantitativi⁵⁹, spesso conseguenza di ipertrofia legislativa, e lo sforzo profuso per ridurre i costi istituzionali⁶⁰. Nell'evidenza che la qualità della democrazia parlamentare non sia misurabile dal convenzionale numero degli eletti, il Parlamento ha votato con ampia maggioranza la propria riduzione che a parte della dottrina è apparsa andare «oltre il consentito»⁶¹, fino alla violazione del principio di uguaglianza del voto⁶². Ciononostante, con una sorta di deresponsabilizzazione costituzionale, le forze politiche hanno largamente sostenuto l'*iter* di revisione, ma evitato che le ultime due deliberazioni fossero approvate con i due terzi dei componenti, lasciando che il cambiamento fosse imputabile a un pronunciamento del popolo.

Se confermata dal *referendum*, la riforma estrinsecherà i suoi effetti su un impianto regolamentare sostanzialmente fermo al 1971, con una novella auspicabilmente improntata a una disciplina priva di distinzioni tra Camera e

⁵⁸ In tema, v. le motivazioni iniziali proposte da M. MANETTI, *La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni*, in *Quaderni Costituzionali*, *Early Access*, 2020, p. 2 s.

⁵⁹ Si rimanda all'analisi dell'Osservatorio sulla legislazione, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2019-2020*, «nel 2019, a fronte delle 78 leggi approvate in Italia, sono state approvate 70 leggi in Francia, 125 in Germania, 31 nel Regno Unito e 26 in Spagna».

⁶⁰ La spesa effettiva per la Camera dei deputati, al netto delle restituzioni al bilancio dello Stato, pari a 1.108 milioni di euro nel 2011, ammonterà a 958,3 milioni di euro nell'anno corrente, per una riduzione nel decennio pari a 149,7 milioni di euro.

⁶¹ Ad avviare il dibattito dottrinale su tale ipotesi, P. COSTANZO, *Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*, in *Consulta Online*, fasc. I, 2020, p. 77.

⁶² Nell'articolato pensiero di V. PEPE, La "democrazia povera" e il referendum sulla riduzione dei parlamentari in Italia. Brevi note sulla violazione del principio di uguaglianza del voto, in federalismi.it, paper, 2020.

D. Baldoni

Senato⁶³. Solo in questo modo, «la (troppo) isolata riduzione del numero dei parlamentari» ⁶⁴, che porterebbe il numero medio di abitanti per deputato da 96.006 a 151.210 e per senatore da 188.424 a 302.420, potrebbe non risultare una mera *spending review* della rappresentanza politica senza altri benefici ⁶⁵. Altrimenti, lasciare inalterati gli attuali *quorum* significherà elevarli *de facto*, con un'inevitabile ricaduta negativa sull'esercizio della funzione legislativa, ispettiva e di controllo ⁶⁶ e su tutta la qualità del sistema democratico. Di tal guisa, esiste la necessità di uno statuto dell'opposizione atto a disciplinare le prerogative irrinunciabili per lo svolgimento delle essenziali funzioni di garanzia.

Tuttavia, non si può di certo escludere il rischio di inerzia durante la corrente legislatura che possa portare il prossimo Presidente di Assemblea, d'intesa con la Giunta per il regolamento, ad introdurre temporaneamente di propria iniziativa le modifiche regolamentari che ritenga necessarie al fine di garantire il "buon andamento dei lavori"⁶⁷.

⁶³ Di «bicameralismo super perfetto» parla L. CASTELLI, *Taglio dei parlamentari* cit., p. 4, «due Camere sempre più uguali fra loro, ma solo più piccole. Il che, evidentemente, porta a ritenere del tutto plausibile la prospettiva di farle lavorare come un Parlamento in seduta comune, in modo da recuperare – per questa via – la mancanza di visione sistemica del taglio».

⁶⁴ M. VOLPI, La riduzione del numero cit., pp. 44-46.

⁶⁵ Come auspicato nelle sue conclusioni da L. CIAURRO, *La riduzione del numero* cit., pp. 110 ss.

⁶⁶ Ancora, ricordando come attualmente si realizzino sedute concomitanti delle commissioni parlamentari, S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione* cit., p. 10, rileva che «non avendo il dono della bilocazione, i parlamentari – specie i senatori, specie quelli di minoranza – dovranno inevitabilmente scegliere a quale commissione essere presenti, tralasciando necessariamente le altre».

⁶⁷ L. GORI, Sull'organizzazione del Parlamento cit., p. 141.



L'incidenza della riduzione del numero dei parlamentari sui gruppi e le prospettive di riforma regolamentare in materia*

NICOLÒ FUCCARO**

Sommario

1. Inquadramento introduttivo. – 2. Il ruolo ordinamentale dei gruppi in connessione ai partiti e i diversi modelli di regolamentazione. – 3. L'evoluzione delle regole sui gruppi nell'ordinamento parlamentare italiano. – 4. Le necessarie (o quantomeno opportune) modifiche alla disciplina sui gruppi: i requisiti costitutivi. – 5. (segue): le potenziali ripercussioni sul gruppo misto. – 6. Notazioni conclusive.

Data della pubblicazione sul sito: 18 settembre 2020

Suggerimento di citazione

N. FUCCARO, L'incidenza della riduzione del numero dei parlamentari sui gruppi e le prospettive di riforma regolamentare in materia, 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).

^{**} Dottore di ricerca in Diritto Costituzionale interno, comparato ed europeo nell'Università degli Studi di Genova. Indirizzo mail: nicolo.fuccaro@edu.unige.it.

N. Fuccaro

1. Inquadramento introduttivo

La revisione costituzionale avente ad oggetto la riduzione del numero dei parlamentari, sottoposta a referendum popolare confermativo/oppositivo i prossimi 20 e 21 settembre, costituisce un'occasione – quale che sia il giudizio che vuole darsi sul contenuto della riforma – per riflettere sull'adeguamento della disciplina regolamentare sui gruppi parlamentari, con particolare (ma non esclusivo) riferimento alle disposizioni sulla loro formazione.

È del tutto evidente, infatti, che la riduzione del numero dei membri delle due Assemblee rappresentative abbia una ricaduta diretta sul principale requisito posto dai Regolamenti parlamentari per la costituzione dei gruppi (espresso da una soglia fissata in termini assoluti), rendendo meno agile il suo raggiungimento, e, pertanto, una ragionevolmente ipotizzabile riduzione del numero complessivo dei gruppi stessi.

Tale conseguenza appare di grande rilevanza per i riflessi che dispiega tanto sul circuito politico-rappresentativo – costituito da partiti, corpo elettorale, rappresentanti eletti e gruppi parlamentari ed imperniato sul rapporto dialettico tra i principi espressi (o ricavabili) dagli articoli 49 e 67 della Costituzione¹ – quanto sull'assetto organizzativo, nonché per le ricadute procedurali che necessariamente ne derivano. A quest'ultimo proposito, si pensi alla composizione degli organi interni alle Camere, che deve rispecchiare proporzionalmente la consistenza dei gruppi (ad es., per le Commissioni) ovvero dare rappresentanza a ciascuno di essi (ad es., per l'Ufficio/Consiglio di Presidenza o per la Conferenza dei capigruppo), ma anche all'attribuzione di poteri e facoltà a ciascun gruppo o al rispettivo Presidente (in quanto tale o in funzione alla consistenza del gruppo che rappresenta) nella programmazione dei lavori e nello svolgimento delle sedute, con riferimento – a titolo d'esempio – alla c.d. segnalazione degli emendamenti da porre (senz'altro) in votazione o alla presentazione di mozioni, interpellanze urgenti o interrogazioni a risposta immediata.

Nell'ambito di una opportuna analisi degli effetti della riforma sul piano regolamentare che la Giunta per il Regolamento della Camera sta conducendo², è

¹ Una lucidissima lettura della relazione tra queste due norme si deve, anzitutto, a V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, 2, 1958, pp. 151 ss., e poi in ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 147 ss. Sul punto, cfr. anche A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 18, 67, 1985, pp. 23 ss. e, più di recente, A. CIANCIO, *I Gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 256 ss.

² Cfr. Camera dei deputati, Giunta per il Regolamento, *Res. somm.*, XVIII Legislatura, sedute del 3 ottobre 2019 e del 4 marzo 2020. Nella seconda di queste è stato peraltro

stata espressa e condivisa la necessità di dedicare una specifica attenzione all'impatto che la novella costituzionale avrebbe sulla disciplina dei gruppi parlamentari e delle componenti politiche del gruppo misto.

Muovendo dai diversi modelli di regolamentazione dei gruppi e ripercorrendo in sintesi l'evoluzione storica di tale disciplina, alla luce della posizione e del ruolo che essi ricoprono nell'ordinamento parlamentare, il presente contributo si propone di fornire alcuni spunti di riflessione in prospettiva di eventuali adeguamenti regolamentari reputati necessari³.

2. Il ruolo ordinamentale dei gruppi in connessione ai partiti e i diversi modelli di regolamentazione

Secondo una definizione ampiamente condivisa, i gruppi parlamentari sono ritenuti la proiezione dei partiti nelle Assemblee parlamentari⁴, radunando (almeno in teoria) coloro che sono stati eletti nella lista della medesima forza politica, la quale, in tal modo, è in grado di tradurre i propri orientamenti e le proprie linee programmatiche in provvedimenti e misure che entrano a far parte dell'ordinamento giuridico⁵. Al contempo, da un'altra prospettiva, i gruppi

istituito un «Comitato ristretto», con compiti istruttori, presieduto dal Presidente della Camera e rappresentativo di tutti i gruppi, che sarà poi tenuto a riferire sul lavoro svolto al *plenum* della Giunta.

³ Ciò detto, alcune delle considerazioni che si svolgeranno di seguito potranno comunque valere – talune con opportune ricalibrature – anche a prescindere dalla revisione *de qua* e quindi pure in caso di esito negativo della consultazione referendaria.

⁴ Circa tale lettura dei rapporti tra partito e gruppo parlamentare, cfr., tra gli altri, T. MARTINES, Diritto costituzionale, XIV ed., Milano, Giuffrè, 2017, p. 263; P. CARETTI, U. DE SIERVO, Diritto costituzionale e pubblico, III ed., Torino, Giappichelli, 2018, p. 176; R. BIN, La disciplina dei gruppi parlamentari, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, Il Parlamento. Atti del XV convegno annuale, Firenze, 12-13-14 ottobre 2000, Padova, Cedam, 2001, p. 89; A. CIANCIO, op. cit., p. 1. Sul rapporto tra partiti e gruppi parlamentari, a partire dalla ricostruzione dottrinale delle contrapposte concezioni di questi ultimi – da quella «esclusivamente politica» a quella «esclusivamente amministrativa» – sino ad arrivare al modello costituzionale italiano, in cui il riconoscimento e la "legalizzazione" dei partiti non giunge sino alla loro «incorporazione [...] nell'edificio statale» (per utilizzare – seguendo l'A. – le categorie elaborate da H. Triepel al fine di delineare i rapporti tra costituzione dello Stato e partiti), cfr. E. GIANFRANCESCO, Doppiare Capo Horn. I gruppi consiliari (e parlamentari) tra diritto e politica, in Rassegna parlamentare, 3, 2014, pp. 597 ss., il quale definisce i gruppi «il vero punto di contatto tra partiti ed istituzioni; tra dimensione politica e spazio istituzionale» (ibid., p. 599).

⁵ Cfr. S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, 2, 1999, pp. 263 ss.

N. Fuccaro

rappresentano il modulo organizzativo di base delle Camere, essenziale per l'operatività di queste ultime, al fine di implementarne la funzionalità dei lavori nel loro concreto svolgimento⁶. Sotto un altro aspetto ancora, il gruppo costituisce «lo strumento attraverso cui l'attività dei singoli suoi componenti viene coordinata e ricondotta entro linee politiche unitarie e coerenti», armonizzando (o mettendo in tensione) i contrapposti interessi della disciplina di partito e della libertà di mandato riconosciuta al singolo parlamentare⁷.

Compendiando questi diversi profili e osservando l'evoluzione della normativa e l'andamento delle prassi concernenti i gruppi parlamentari, si può sinteticamente sostenere che questi ultimi «hanno rappresentato da sempre il principale strumento attraverso cui i partiti e i movimenti politici divengono attori del sistema costituzionale e sul piano parlamentare appaiono come il più efficace strumento attraverso il quale tentare di indirizzare la complessità del sistema partitico nella direzione di una superiore esigenza di funzionalità del sistema parlamentare»⁸.

Se si rivolge lo sguardo anche "al di fuori" del nostro ordinamento, si può osservare come a livello comparato esistano diverse modalità di disciplina dei gruppi parlamentari: si va da un modello di sostanziale assenza di una formale regolamentazione (come nel Regno Unito e negli USA), in cui i gruppi «esistono e rilevano, ma vivono ed operano per la libera determinazione dei parlamentari eletti nello svolgimento delle loro funzioni di rappresentanza»⁹, a sistemi in cui il legame tra i gruppi e i partiti e/o le liste di appartenenza dei candidati eletti è – seppure in differente misura – normativamente determinato (si tratta della maggior parte delle Assemblee parlamentari europee), passando per modelli di regolamentazione che sottopongono la costituzione e la modifica dei gruppi a limiti perlopiù di natura numerico-quantitativa (si pensi a Francia, Polonia e alla Camera bassa belga).

⁶ Esigenza particolarmente sentita al momento della redazione dei Regolamenti del 1971, come emerge dalla relazione di accompagnamento al progetto della Giunta per il Regolamento della Camera che pone a fondamento di tale riforma «la reale necessità di una Camera organizzata per gruppi e dai gruppi» (Camera dei deputati, *Progetto di nuovo Regolamento*, Doc. II, n. 1, V Legislatura, 10 luglio 1970, p. 5).

⁷ Così S. CURRERI, *op. cit.*, p. 264, che ritiene determinante, a questo fine, l'osservanza della disciplina di gruppo (intesa non come «imposizione eteronoma del vertice sugli aderenti» ma come «naturale svolgimento del loro *idem sentire de re publica*»).

⁸ V. COZZOLI, F. CASTALDI, I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati tra rappresentanza democratica e funzionalità politico-parlamentare, in Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere, Il Filangieri. Quaderno 2007, Napoli, Jovene, 2008, p. 340.

⁹ SENATO DELLA REPUBBLICA, SERVIZIO STUDI, *Dai competitori elettorali ai gruppi parlamentari. Le regole ed i risultati in 11 Paesi*, dossier n. 245, gennaio 2008, p. 5, analisi da cui è tratta la tripartizione dei modelli di regolamentazione dei gruppi richiamata nel testo.

Mentre al modello intermedio, che mira primariamente a evitare la presenza di gruppi di dimensioni eccessivamente ridotte e dunque a contenere la frammentazione delle Aule, è ascrivibile la Camera dei deputati italiana, la disciplina vigente al Senato – frutto della riforma regolamentare del 2017 – dev'essere oggi fatta rientrare tra quelle che mirano altresì a impedire la formazione di gruppi che non corrispondono a una formazione politico-elettorale. Tale divergenza tra due normative aventi ragioni ispiratrici diverse non può non costituire oggetto di riflessione nella prospettiva di una loro omogeneizzazione.

3. L'evoluzione delle regole sui gruppi nell'ordinamento parlamentare italiano

I gruppi si affacciano nell'ordinamento parlamentare già in epoca liberale: le disposizioni che li riconoscono furono introdotte nel Regolamento della Camera nel 1920 (e poi integrate nel 1922), l'anno seguente alle prime elezioni tenutesi con il sistema proporzionale con scrutinio di lista. Tale scelta, che seguì l'affermarsi dei partiti di massa sulla scena politica e l'allargamento del suffragio all'indomani della Prima guerra mondiale, rispondeva all'esigenza di una trasformazione del sistema parlamentare sino a quel tempo basato su una concezione atomistica, localistica e clientelare della rappresentanza politica¹⁰.

Ciascun deputato era tenuto ad aderire a un gruppo parlamentare (allora chiamato «ufficio») a sua scelta, che poteva essere costituito per comune volontà di almeno venti membri; in mancanza di tale opzione, era prevista l'iscrizione automatica al gruppo misto («ufficio misto», inizialmente denominato «promiscuo»). Un successivo emendamento introdusse la facoltà del Consiglio di Presidenza di autorizzare «eccezionalmente» la costituzione un gruppo formato da almeno dieci deputati, purché esso rappresentasse «un partito organizzato nel paese», affiancando ad un più favorevole requisito numerico uno di tipo politico-qualitativo¹¹. Pur in assenza di automatismi tra la formazione elettorale della

Ofr. A. APPOLLONI, Evoluzione normativa e prospettive di riforma in tema di costituzione dei gruppi parlamentari, in Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, e apparati, Roma, Camera dei deputati, 1998, pp. 435 ss., la quale mette in luce come «fino a quel momento, infatti, il ricorso ad un meccanismo uninominale-maggioritario di selezione della rappresentanza, combinato con la ristrettezza del suffragio, aveva consentito un confronto parlamentare incentrato sulle personalità politiche più carismatiche, attorno alle quali si coagulavano "consorterie", espressioni di correnti di idee, ma non certo proiezioni parlamentari di partiti organizzati nel paese»; N. LUPO, La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali, in Osservatorio sulle fonti, 3, 2017, pp. 3 ss., che illustra come è in questo passaggio storico che la rappresentanza ha iniziato ad articolarsi secondo «ben precisi cleavages politici e ideologici».

¹¹ L'emendamento, proposto dagli onorevoli Chiesa e Tovini e approvato dall'Assemblea nella seduta del 24 luglio 1920, rispondeva all'esigenza di conferire una

436 N. FUCCARO

rappresentanza e la sua proiezione parlamentare, tramite l'istituzione di gruppi corrispondenti alle liste (dunque ai partiti) di appartenenza degli eletti, tale regola derogatoria al regime ordinario costituiva un primo indice normativo – sebbene a valenza residuale – della natura politica dei gruppi parlamentari, riconoscendo espressamente un collegamento tra questi ultimi e i rispettivi partiti politici¹².

Nei suoi tratti salienti e salvo limitate modifiche, la disciplina allora delineata è ancora oggi vigente alla Camera dei deputati, a cominciare dai requisiti numerici generali per la costituzione di un gruppo, i quali – per espressa disposizione regolamentare – possono essere derogati qualora un numero inferiore di parlamentari sia espressione di un partito (o movimento) politico che abbia conseguito determinati risultati alle elezioni. Derivando direttamente dalla disciplina di epoca statutaria, le attuali disposizioni sulla formazione dei gruppi continuano a prevedere la prevalenza del requisito quantitativo su quello politico, richiesto solo in mancanza del primo.

Con l'approvazione Regolamento della Camera del 1971 – con cui si intendeva valorizzare il ruolo e la funzione dei gruppi, tanto da indurre a parlare di un Parlamento «gruppocentrico»¹³ – venne infatti mantenuta, nella sostanza, l'impostazione della previgente disciplina sui gruppi, trasponendola con alcune modifiche all'art. 14. Ancora oggi, per costituire un gruppo alla Camera, «occorre un numero minimo di venti deputati» (comma 1); tuttavia «l'Ufficio di Presidenza può autorizzare la costituzione di un Gruppo con meno di venti iscritti purché questo rappresenti un partito organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio ed una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi» (comma 2).

Al Senato, con il primo Regolamento repubblicano del 1948, fu adottata una disciplina analoga a quella della Camera, fissando però per la costituzione di un gruppo una soglia inferiore (dieci senatori), senza consentire deroghe. Con il nuovo

soggettività parlamentare a forze politiche che, sebbene avessero ottenuto un numero limitato di seggi, godevano di una consolidata tradizione e di un consistente radicamento nel Paese.

¹² Cfr., in termini netti circa tale nesso, L. DI MAJO, M. RUBECHI, *Gruppi parlamentari*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 2015, VI agg., pp. 221 ss.; con accenti diversi, N. LUPO, *op. cit.*, p. 5, il quale, sebbene riconosca che un'affinità politica tra gruppo e partito si riscontri nella prassi, sottolinea come questa derivi da una disciplina regolamentare la quale, invero, «non ha mai escluso che si potesse dare origine a gruppi parlamentari caratterizzati da un minimo comun denominatore assai labile, quando non del tutto inesistente».

¹³ Tra gli altri, utilizza tale espressione, assai diffusa, R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli, 2009, p. 258.

testo regolamentare del 1971, mentre in un primo momento si continuò a scartare ipotesi di deroghe al requisito numerico (e, anzi, si introdusse la previsione di scioglimento automatico del gruppo per riduzione dei propri componenti al di sotto della prescritta soglia), alcuni interventi riformatori successivi¹⁴ andarono nella stessa direzione intrapresa nell'altro ramo del Parlamento, concedendo al Consiglio di Presidenza la facoltà di autorizzare la costituzione di gruppi con meno di dieci (ma almeno cinque) iscritti, purché rappresentativi di partiti organizzati nel Paese che avessero presentato liste in quindici regioni e ottenuto eletti in almeno alcune di queste (prima cinque, poi scese a tre).

Con la riforma del 2017, è intervenuta una modifica sostanziale di queste regole, che hanno iniziato ad applicarsi con l'inizio della legislatura attualmente in corso¹⁵. Per la formazione di un gruppo parlamentare, ora, cumulativamente all'immutato requisito numerico di dieci senatori, ne è richiesto uno di natura politico-elettorale, ossia quello di «rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di Senatori» (art. 14, comma 4, primo periodo, R.S.). Laddove più partiti o movimenti si siano presentati assieme («abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno» ovvero «si siano presentati alle elezioni uniti o collegati», come recitano rispettivamente il secondo e il terzo periodo del comma 4), i loro eletti potranno decidere di costituire «un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o politici» (secondo periodo) oppure «Gruppi autonomi», corrispondenti ai singoli partiti o movimenti di provenienza, benché «composti da almeno dieci Senatori» (terzo periodo). La "concessione" introdotta con quest'ultimo periodo consente di sfuggire alla rigorosa disciplina delineata dalle disposizioni di cui ai due periodi precedenti, lasciando una porta aperta alla costituzione "per scissione" (dunque alla proliferazione) di nuovi gruppi in corso di legislatura; la creazione di nuovi gruppi, viceversa, "per unione" è invece autorizzata dall'art. 15, comma 3, R.S. 16. Contestualmente, viene rimossa – sulla

¹⁴ Si tratta delle riforme regolamentari del 1977 e del 1983.

¹⁵ Per un'analisi più approfondita di quella che segue nel testo, cfr. N. LUPO, Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato) / 1, e S. CURRERI, Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato) / 2, entrambi in Quaderni costituzionali, 1, 2018, rispettivamente pp. 178 ss. e pp. 181 ss.; A. CONTIERI, La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato, in Forum di Quaderni costituzionali, 3, 2018; per un commento critico che tiene conto anche delle prime esperienze applicative, cfr. M. PODETTA, La nuova disciplina dei Gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative, in Costituzionalismo.it, 1, 2020, pp. 139 ss.

¹⁶ Sulla equivoca formulazione del complesso delle disposizioni di cui ai primi tre periodi dell'art. 14, comma 4, v. M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare*

438 N. FUCCARO

scia di una prassi consolidatasi in questo ramo del Parlamento – la possibilità di autorizzare gruppi "in deroga" alla predetta soglia numerica (salvo quello rappresentativo delle minoranze linguistiche, se composto da almeno cinque senatori) e vengono introdotte alcune "sanzioni" anti-transfughismo.

4. Le necessarie (o quantomeno opportune) modifiche alla disciplina sui gruppi: requisiti costitutivi

Nella prospettiva di un eventuale esito positivo del referendum popolare in programma, si rende necessario – come affermato condivisibilmente dal Presidente della Camera in sede di Giunta per il Regolamento¹⁷ – valutare l'impatto della revisione costituzionale sulla disciplina dei gruppi parlamentari, quantomeno sotto il profilo dei requisiti numerici richiesti per la formazione dei gruppi e delle componenti politiche del gruppo misto.

L'intervento riformatore "minimo" che può essere preso in considerazione – e che manterrebbe inalterato il vigente assetto regolamentare in materia – consisterebbe nell'adeguare tali soglie all'eventuale nuovo numero di componenti di ciascuna Assemblea, riducendole proporzionalmente ovvero in una misura tale da ottenere il risultato (più o meno) selettivo ambito. Non è da escludere, tuttavia, che si possa invece optare – in base a una valutazione condivisa tra le forze politiche o in assenza di una convergenza sufficientemente ampia per procedere a una modifica – per la c.d. opzione zero, ossia non "toccare" la disciplina vigente. In tal modo si otterrebbe indirettamente l'effetto di un innalzamento, in termini relativi, dei *quorum* richiesti per costituire un gruppo ¹⁸.

Pur essendo del tutto legittime (e non prive di fondamento) le soluzioni appena menzionate, a parere di chi scrive l'occasione sembra propizia per avviare una riflessione complessiva e più approfondita sui criteri da adottare per (ri)definire tali regole, muovendo dai differenti obiettivi cui rispondono le due tipologie di requisiti comunemente utilizzati: il requisito numerico (o quantitativo), finalizzato alla funzionalità e al buon andamento dei lavori parlamentari, e quello politico-elettorale (o qualitativo), che tende a evidenziare un più stretto collegamento tra

all'esame del Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura, in Nomos: le attualità nel diritto, 3, 2017, pp. 8 ss., che ne propone due possibili interpretazioni, per quanto – come ammette lo stesso A. – nessuna risulti «del tutto soddisfacente, poiché ogni tentativo di desumere una ratio che tenga insieme le stesse si infrange inesorabilmente, per un verso o per l'altro, contro la lettera del testo».

¹⁷ V. supra, nota 2.

¹⁸ Lasciando inalterati i requisiti numerici, in caso di entrata in vigore della riforma, si potrebbero costituire gruppi *pleno jure* con almeno il 5% degli eletti, in entrambe le Camere; mentre, attualmente, 20 deputati e 10 senatori corrispondono a poco più del 3% dei componenti della rispettiva Assemblea.

partito e gruppo e a valorizzare il mandato elettorale e, di riflesso, il principio di rappresentanza politica¹⁹.

Al fine di attribuire significato prescrittivo all'obiettivo – costituzionalmente rilevante – da ultimo menzionato senza ignorare l'altra esigenza, di natura organizzativa, si rende opportuno affiancare ad un determinato requisito quantitativo uno di carattere politico-elettorale, che ponga un vincolo di corrispondenza tra formazione elettorale e gruppo parlamentare²⁰, secondo la *ratio* ispiratrice della recente riforma del Regolamento del Senato.

Per quanto concerne il requisito quantitativo, onde mantenere equilibrato il rapporto tra numero complessivo dei componenti dell'Assemblea e soglia numerica richiesta per la costituzione di un gruppo, la soluzione che si ritiene più logica consisterebbe nel diminuire quest'ultima proporzionalmente ovvero – tenuto conto dell'innalzamento delle soglie implicite di sbarramento a livello circoscrizionale, che potrebbe impedire alle liste "minori" di eleggere un numero di candidati sufficiente formare un gruppo – giungere sino ad un suo dimezzamento. Richiedere per la costituzione di un gruppo ad avvio di legislatura, in ipotesi, un numero minimo (inderogabile) di cinque senatori o di dieci deputati eletti nella medesima lista (o sostenuti dal medesimo raggruppamento/coalizione di liste²¹) sembra possa rappresentare un compromesso ragionevole tra le diverse – ma entrambi condivisibili – esigenze sopra richiamate.

Ciò posto, non si può trascurare che la naturale fluidità delle dinamiche politiche, nonché il verificarsi di determinati accadimenti politicamente significativi, richiedono di non "cristallizzare" il quadro parlamentare al momento iniziale della legislatura imponendo una rigida coincidenza tra formazioni elettorali e gruppi parlamentari, come tenta di fare – con espressioni equivoche e risultati, ad ora, almeno in parte infelici – la novella regolamentare del Senato da ultimo

¹⁹ Sull'elemento organizzativo e l'elemento politico, con riferimento al quadro costituzionale e alla disciplina regolamentare (ma previgente alla riforma del Regolamento del Senato del 2017), cfr. S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, *Il Filangieri*. *Quaderno* 2015-2016, Napoli, Jovene, 2017, pp. 123 ss.

²⁰ È di questo avviso ampia parte della dottrina: cfr., tra gli altri, S. CURRERI, Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo, cit., p. 135; S. CECCANTI, A Costituzione invariata (ma non pecchiamo di iper-realismo?). La priorità è a disciplina dei gruppi, in Il Parlamento dopo il referendum costituzionale, cit., p. 23; L. GORI, E. ROSSI, Il Parlamento dopo il referendum: contributo ad un percorso incrementale di riforma dei regolamenti parlamentari, in Il Parlamento dopo il referendum costituzionale, cit., p. 32. Favorevole a una disciplina fondata su soli requisiti quantitativi è, invece, E. GIANFRANCESCO, op. cit., p. 613.

²¹ Nel caso in cui venga mantenuto un sistema elettorale che prevede (almeno) una quota di seggi da assegnare con metodo uninominale.

440 N. FUCCARO

citata²². Tenendo conto di tale carattere dinamico del «modello costituzionale di rappresentanza politica»²³, si rende necessaria una "valvola di sfogo" al sistema poc'anzi delineato, che consenta la costituzione di un gruppo anche in corso di legislatura. Si potrebbe prendere in considerazione l'ipotesi prospettata in dottrina di fissare un requisito numerico "aggravato" (rispetto a quello ordinariamente prescritto)²⁴, eventualmente richiedendo al contempo la necessaria provenienza dei parlamentari da un medesimo gruppo, in modo da potere ragionevolmente escludere che tali "trasferimenti" non siano il prodotto di «trasformismi individuali»²⁵.

Nell'ottica di una complessiva riconsiderazione della disciplina delle Commissioni permanenti²⁶, si ritiene inoltre auspicabile – soprattutto qualora non

²² L'obiettivo (di ordine pratico) di limitare la frammentazione politica all'interno dell'Assemblea e quello (di natura politico-rappresentativa) di riconnettere la costituzione di un gruppo parlamentare al mandato elettorale, alla base di tale riforma, sono tuttavia già stati traditi in uno dei primi delicati casi applicativi, complici l'ambiguità della formulazione linguistica di alcune disposizioni e l'assenza di qualsiasi dibattito al momento della richiesta di costituzione, né il Giunta per il Regolamento né in Consiglio di Presidenza, senza peraltro che sia stata sollevata alcuna contestazione. Si veda lo stringato annuncio in Aula della Presidente Casellati circa la costituzione del gruppo «Italia Viva - P.S.I.»: Senato della Repubblica, Assemblea, *Res. sten.*, XVIII Legislatura, seduta n. 150, 24 settembre 2019, p. 6. Per una puntuale analisi delle criticità della riforma, nonché delle irregolarità verificatesi nel caso citato, cfr. M. PODETTA, *La nuova disciplina dei Gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, cit., pp. 140 ss.; U. RONGA, *Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell'esperienza recente. Contributo allo studio della XVIII e della XVIII Legislatura*, in *Federalismi.it*, 12, 2020, pp. 220 ss.

²³ E. GIANFRANCESCO, La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali, in Federalismi.it, 1, 2018, p. 12.

²⁴ Tali maggiori soglie potrebbero coincidere con quelle attualmente vigenti di venti deputati e di dieci senatori (che, in buona sostanza, costituirebbero un innalzamento delle soglie ipotizzate nel testo, nell'ambito di un disegno riformatore volto ad adeguare i Regolamenti al nuovo quadro costituzionale).

²⁵ S. CURRERI, Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato, in Rassegna parlamentare, 3, 2017, p. 647. In senso analogo, S. CECCANTI, op. cit., p. 23; G. TARLI BARBIERI, L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative, in M. MALVICINI (a cura di), Parlamento e governo parlamentare in Italia. Verso un affresco contemporaneo, pubblicato in Federalismi.it, 3, 2019, p. 75; M. PODETTA, La nuova disciplina dei Gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative, cit., p. 196.

²⁶ Per alcune prime considerazioni sul tema, ove si mettono in luce i necessari profili da affrontare, si rinvia a L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti*

venga diminuito il loro numero, redistribuendo le materie di competenza – che nel Regolamento della Camera sia introdotta una disposizione analoga a quella che al Senato consente ai gruppi composti da un numero di senatori inferiore al totale delle Commissioni a designare un proprio iscritto, in deroga alla regola generale, in più di una Commissione, in modo da assicurare la propria rappresentanza nel maggior numero possibile di tali organi (auspicabilmente in tutti)²⁷. Ciò comporterebbe inevitabilmente un aumento del carico di lavoro gravante sui parlamentari iscritti ai gruppi più piccoli, che sarebbero chiamati ad occuparsi un elevato numero di materie (anche eterogenee tra loro)²⁸, ma consentirebbe, quantomeno, a tutte le forze politico-parlamentari di concorrere alla formazione della volontà del Parlamento – in tutti gli organi di cui è composto – su ciascuna questione da trattare.

5. (segue): le potenziali ripercussioni sul gruppo misto

Le scelte che verranno operate in ordine ai requisiti richiesti per la costituzione di un gruppo parlamentare avranno senz'altro ricadute anche sulla effettiva composizione del gruppo misto e sulle sue variazioni nel corso della legislatura.

In presenza di una disciplina eccessivamente restrittiva per la formazione di un gruppo (si pensi a requisiti quantitativi particolarmente elevati, rispetto al numero complessivo di membri dell'Assemblea), si avrà – com'è facile prevedere – una rilevante espansione del gruppo misto , il quale raccoglie tutti i parlamentari appartenenti a formazioni politico-elettorali che non riescono a raggiungere le prescritte soglie numeriche, nonché quelli fuoriusciti dal gruppo di appartenenza che scelgono di non iscriversi ad un gruppo politicamente connotato. Ne conseguirebbe una difficoltosa "governabilità" interna del gruppo, rendendo tutt'altro che agevole per i propri appartenenti assumere decisioni – sia organizzative che politiche – unitarie e condivise.

A tale problematica, che ha iniziato a verificarsi in epoca maggioritaria, la Camera ha fatto fronte nel 1997 introducendo la possibilità di costituire componenti politiche («una sorta di "quasi gruppi"») in seno allo stesso gruppo misto, in presenza alcuni requisiti alternativi fra loro (ovviamente meno stringenti

parlamentari, in E. ROSSI (a cura di), Meno parlamentari, più democrazia?, Pisa, Pisa University Press, 2020, pp. 136-138.

²⁷ L'art. 21, comma 2, R.S. autorizza tali gruppi "minori" a designare uno stesso senatore in (fino a) tre Commissioni.

²⁸ Qualora venga ridotto il numero delle Commissioni permanenti e vengano, pertanto, incrementate le competenze delle rimanenti, tale conseguenza riguarderebbe necessariamente tutti i parlamentari, rappresentando uno degli "effetti collaterali" della diminuzione del numero complessivo dei componenti delle Camere prevista dalla riforma costituzionale.

N. Fuccaro

di quelli sufficienti per la costituzione in gruppo) . In tal modo, è stata riconosciuta legittimazione politica (ma pure giuridica) alle formazioni minori, soddisfacendo le loro esigenze di maggiore visibilità e di autonomia. Ciò ha costituito la base per attribuire a ciascuna componente politica appositi poteri e spazi nel corso delle procedure parlamentari, nonché le dotazioni necessarie all'espletamento delle loro funzioni, escludendo tuttavia, in linea generale, i relativi rappresentanti dagli organi collegiali (quali l'Ufficio di Presidenza e la Conferenza dei capigruppo) la cui funzionalità è correlata ad una composizione non eccessivamente ampia.

In prospettiva della possibile entrata in vigore della riforma, occorre ragionare su un aggiornamento della disciplina sulle componenti politiche del gruppo misto vigente alla Camera, quantomeno adeguando (al ribasso) i requisiti numerico-quantitativi in relazione all'eventuale nuova composizione numerica dell'Assemblea. Per quanto concerne invece il Senato, sarebbe auspicabile pervenire ad un analogo riconoscimento regolamentare di tali formazioni, al fine di rimuovere irragionevoli asimmetrie, in termini di poteri e dotazioni, attualmente esistenti tra i componenti dei gruppi misti delle due Assemblee.

6. Notazioni conclusive

L'opportuna iniziativa tempestivamente avviata dalla Giunta per il Regolamento della Camera fornisce lo spunto per riflettere e approfondire i molti profili inerenti all'organizzazione delle Camere incisi dall'eventuale riduzione del numero dei parlamentari. In queste pagine ci si è limitati a esaminare l'impatto della riforma costituzionale sulla disciplina dei gruppi parlamentari – non soltanto con riferimento ai requisiti costitutivi – e ad accennare talune ipotesi di aggiornamento, alcune delle quali prescindono, invero, dall'esito referendario.

Il primo dato che emerge dall'esame condotto è l'evidente iato tra i modelli di regolamentazione dei gruppi delineati dai Regolamenti delle due Assemblee, prevedendo requisiti costitutivi diversi, ispirati a differenti obiettivi. Ciò può comportare la configurazione di un'asimmetrica geografia parlamentare, con la presenza in una Camera di gruppi assenti nell'altra; fatto che non trova ragionevole giustificazione in presenza – come di consueto accade – di analoghi risultati elettorali.

Per quanto riguarda il Senato, l'eventuale entrata in vigore della riforma costituzionale può costituire una preziosa occasione per mettere mano ad alcune delle problematiche previsioni introdotte con la riforma regolamentare approvata sul finire della scorsa legislatura, che hanno già dato prova – pure in sede applicativa – di una certa inadeguatezza. Procedendo in modo coordinato in sede di riforme regolamentari, si auspica che le due Camere prendano in considerazione l'ipotesi di approntare discipline che combinino requisiti politico-elettorali e requisiti quantitativi, adeguando questi ultimi all'eventuale nuova consistenza

numerica di ciascuna Assemblea; al contempo, si rende opportuno non omettere di riconoscere alcuni margini di flessibilità in ordine alla costituzione in corso di legislatura – in presenza di talune condizioni – di nuovi gruppi, in conseguenza al verificarsi di significativi "fatti politici" che interessano partiti o schieramenti.

A tale ultimo proposito, occorre tuttavia tenere presente che l'assetto regolamentare e alcune specifiche previsioni (eventualmente da implementare), se in una certa misura possono favorire meccanismi virtuosi (si pensi, ad esempio, all'aggregazione in gruppo di formazioni politicamente affini) e/o disincentivare fenomeni deprecabili (su tutti, l'esasperata mobilità parlamentare, specie se connessa al trasformismo di singoli eletti), non sono di per sé in grado di risolvere "patologie" connesse ad un'accentuata – e ormai annosa – instabilità del contesto politico-partitico²⁹. Operare sul quadro normativo al fine di tentare di imbrigliare le «inarrestabili dinamiche» della politica³⁰ costituirebbe, pertanto, un rimedio peggiore del male, che rischierebbe di generare ulteriori criticità sul piano dell'organizzazione e del funzionamento delle istituzioni parlamentari.

²⁹ Come sottolinea condivisibilmente M. PODETTA, *La nuova disciplina dei Gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, cit., p. 167, esaminando le esperienze comparate ci si rende conto che «anche laddove le regole non impongono una cristallizzazione del contesto parlamentare rispetto al momento elettorale, spesso a ciò non corrisponde affatto un'elevata mobilità degli schieramenti all'interno delle Camere, proprio in relazione al peso determinate svolto dalla stabilità del quadro politico di riferimento».

³⁰ S. CURRERI, Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato, cit., p. 646.



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.

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. SIEYES, 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

446 G. SANTINI

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, Giuffré, 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, Giuffré, 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.

448 G. SANTINI

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 Circoscrizione 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.

450 G. SANTINI

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.

452 G. SANTINI

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'emiciclo (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 plurinominali, 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

Contributi raccolti nella selezione promossa in occasione del seminario

I numeri nelle funzioni del Parlamento. Riduzione dei parlamentari e organizzazione
delle Camere

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.

454 G. SANTINI

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, Giuffré, 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 <u>www.openparlamento.it</u>, 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).

456 G. SANTINI

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; sempreché 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.

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.

458 G. SANTINI

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.



Gruppi parlamentari e commissioni permanenti a ranghi numerici ridotti: verso una nuova coscienza legislativa?*

Antonia Maria Acierno**

Sommario

1. Delimitazione e obiettivi del contributo. – 2. Gruppi parlamentari e Commissioni permanenti: dati e tendenze. La prospettiva *de iure condendo.* – 3. L'istruttoria legislativa alla prova di Commissioni ridotte. – 4. L'occasione giusta per la riqualificazione di una cultura dell'istruttoria.

Data della pubblicazione sul sito: 18 settembre 2020

Suggerimento di citazione

A.M. ACIERNO, Gruppi parlamentari e commissioni permanenti a ranghi numerici ridotti: verso una nuova coscienza legislativa?, 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).

^{**} Dottoressa in Giurisprudenza nell'Università degli Studi di Napoli Federico II. Indirizzo mail: antonia.acierno1995@libero.it.

460 A.M. ACIERNO

1. Delimitazione e obiettivi del contributo

Il disegno di legge di revisione costituzionale avente ad oggetto la riduzione del numero dei parlamentari, sottoposto a *referendum* popolare confermativo, pur intervenendo in maniera puntuale sul dettato costituzionale, potrebbe innescare un effetto domino sui fragili equilibri che sottendono all'intera architettura parlamentare.

D'altronde, la cifra, latamente intesa, «quel numero π che, irrazionale alle menti sublunari, per divina ragione lega necessariamente la circonferenza al diametro di tutti i cerchi possibili»¹, ossia quei numeri cardinali, ordinali e frazionari che innervano il tessuto logico-matematico² della Costituzione inducono a mutuare un approccio di tipo necessariamente sistematico nell'analisi di riforme apparentemente circostanziate, artatamente sistemiche.

Il Presidente della Camera ha dimostrato di essere consapevole di tali interrelazioni allorquando, nella seduta della Giunta per il Regolamento del 4 marzo 2020, ha evidenziato che, nell'auspicata riforma del Regolamento conseguente alla possibile riduzione del numero dei parlamentari, «non si potrà prescindere da una riflessione complessiva sulle modalità di lavoro degli organi parlamentari e sulle relative procedure, in modo da predisporre eventuali adeguamenti volti a rendere più efficace e razionale il lavoro dei deputati».

Si ripropone, quindi, in tutta la sua icastica attualità, il vincolo consustanziale che sussiste tra le revisioni costituzionali, le novelle regolamentari e la legge elettorale: i cardini dell'equilibrio proprio delle dinamiche della forma di governo³.

È, difatti, opportuno evidenziare quanto i regolamenti parlamentari abbiano spesso svolto «una funzione di camera di compensazione e, se si preferisce, di ammortizzatori tra i mutamenti della Costituzione materiale, che sono stati profondi, e la disciplina costituzionale della forma di Governo che è rimasta immutata»⁴.

¹ Così U. Eco, Il pendolo di Foucault, Milano, Bompiani, 1988, p. 1

² Per una riflessione recente sul tema si veda S. PANIZZA, *Tutti i numeri della Costituzione. Analisi logico-matematica della Carta fondamentale*, Pisa, Pisa University Press, 2020.

³Sul punto si vedano le considerazioni di S. CECCANTI, *I cambiamenti costituzionali*, in L. CALIFANO, M. RUBECCHI (a cura di), *Guida ragionata alla Costituzione italiana*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2013.

⁴Cfr. V. LIPPOLIS, Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale, in Forum di Quaderni Costituzionali, 15 novembre 2008, p. 2.

Nel caso di specie, però, al fine arginare le interpretazioni regolamentari - di nodi procedurali non marginali - di cui i Presidenti d'Assemblea⁵ sono spesso fautori, a tutto vantaggio di una propria insidiosa sovraesposizione, sembra ragionevole ventilare, sin da ora, la necessità di neutralizzare il rischio di una cornice regolamentare incoerente con la revisione costituzionale che potrebbe entrare in vigore.

Sebbene i profili, organizzativi e procedurali, che la riduzione del numero dei parlamentari lambisce siano molteplici, nel presente contributo si approfondisce il precipitato della suddetta legge costituzionale sui due fulcri del policentrismo parlamentare: i gruppi parlamentari e le Commissioni permanenti.

Ad una prima analisi ricognitiva tesa a ricostruire l'assetto numerico odierno di tali organi a raffronto con la futura composizione degli stessi (su cui potrebbero impattare gli effetti camerali della possibile riduzione del numero dei parlamentari), corrisponde, poi, un approfondimento dell'istruttoria in Commissione, sede nella quale i testi possono essere ponderati, dibattuti e migliorati con il sostegno della competenza dei tecnici del Parlamento. Si indagheranno, quindi, gli effetti della possibile revisione costituzionale sulla salvaguardia della qualità della legislazione.

D'altronde, a fronte di un progressivo e conclamato spostamento del baricentro della produzione normativa dal Parlamento al Governo, di cui si terrà opportunamente conto, l'intento riformatore teso a razionalizzare il procedimento legislativo all'insegna della qualità della legislazione rappresenta il prisma migliore attraverso cui guardare ad un «riposizionamento dell'Istituzione parlamentare nei rapporti con le altre autorità, al fine di ridefinirne il ruolo e gli spazi decisionali»⁶.

Per una riaffermazione piena delle prerogative parlamentari, la reingegnerizzazione delle procedure parlamentari e del procedimento legislativo all'insegna del miglioramento della qualità della legislazione costituisce una tappa ineludibile cui la riduzione del numero dei parlamentari potrebbe fornire una spinta propulsiva che muova da una necessaria armonizzazione⁷ delle discipline

⁵ Per un'analisi dettagliata dell'evoluzione storico-giuridica dei Presidenti di Assemblea si veda M. IACOMETTI, *I presidenti di Assemblea Parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 173 e s. e N. LUPO, *I Presidenti di Assemblea in trasformazione: un itinerario di ricerca, alla luce delle evoluzioni del sistema politico-istituzionale*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOSECCHI (a cura di), *I presidenti di Assemblea parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 9.

⁶ Così A. PICONE, *Il controllo di qualità sui testi normativi nel Regolamento e nella prassi della Camera dei deputati*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 2013, p. 932.

⁷ Sul punto cfr. N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato, in un bicameralismo (ancora) paritario*, in F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento*, Firenze, Passigli Editori, 2017, p. 65.

462 A.M. ACIERNO

regolamentari di Camera e Senato. Il *caveat* della Consulta, contenuto nella motivazione della sentenza n. 35 del 2017, sul «corretto funzionamento della forma di governo parlamentare» e la «formazione di maggioranze parlamentari omogenee» impone, in un sistema a bicameralismo eguale, un ripensamento, più che mai necessario in un eventuale Parlamento a ranghi ridotti, delle asimmetrie tra le due Camere.

Gruppi parlamentari e Commissioni permanenti: dati e tendenze. La prospettiva de iure condendo

I gruppi parlamentari e le Commissioni permanenti costituiscono, inevitabilmente, un'endiadi.

Difatti, il sistema delle Commissioni, nel nostro ordinamento, è nato⁸ come «una conseguenza diretta del pluripartitismo democratico»⁹, dal momento che, ai sensi dell'articolo 72.3, Cost., le «Commissioni, anche permanenti, [sono] composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari».

Il criterio della composizione proporzionale in base alla consistenza numerica dei gruppi diviene, quindi, un elemento identificativo del sistema politico, a conferma della circostanza per la quale «il ruolo delle Commissioni sia un indicatore del concreto funzionamento del sistema di governo»¹⁰.

D'altronde, «il Parlamento in Assemblea è il tipico organo caratteristico della dinamica costituzionale ottocentesca, mentre il Parlamento in Commissione è la figura organizzativa prevalente nello Stato contemporaneo»¹¹.

⁸ Per un'analisi esaustiva delle origini storiche delle Commissioni permanenti si veda E. ROGATI VALENTINI, *Le Commissioni permanenti della Camera dei deputati*, in *Il Politico*, 3, 1970, pp. 512-513.

⁹ Così L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, vol. XXIX, Modena, 1961, p. 47. L'Autore, enfatizzando il carattere della partiticità, afferma che nelle Commissioni «mediante la rappresentanza proporzionale, sono presenti le forze di partito in dimensione analoga a quella esistente nell'Assemblea; e i [loro] membri ... prima di essere dei tecnici o semplicemente degli uomini di buona volontà sono innanzitutto dei "party men"» (*ivi*, p.48).

¹⁰ Così M. MIDIRI, Commissioni parlamentari e processo di decisione politica, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 4, 2007, p. 1035.

¹¹ La celebre, e spesso citata, formula è di L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo, cit.*, p. 47. L'Autore ha, poi, dedicato al tema una voce pubblicata nel 1960 sull'Enciclopedia del Diritto: L. ELIA, *Commissioni parlamentari*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. III, Milano, 1960, pp. 895-910. Per un'analisi ricognitiva della produzione scientifica di Leopoldo Elia sul tema, si rimanda a F. LONGO, *Commissioni ed organizzazione dei lavori parlamentari negli scritti di Leopoldo Elia*, in *Diritto Pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2, 2009, pp. 489-512.

A fronte, quindi, del primario ruolo assolto, nello svolgimento delle attribuzioni parlamentari, dalle 28 Commissioni permanenti, appare cruciale indagare gli effetti della riduzione del numero dei deputati (da 630 a 400) e senatori elettivi (da 315 a 200) sulla composizione delle stesse.

A tale proposito, in chiave ricognitiva, è stato ritenuto utile enucleare in due apposite tabelle (cfr. tabelle n.1 e n. 2) - una per ciascuna Camera- i dati relativi alla composizione dei gruppi parlamentari e delle Commissioni permanenti nella XVIII Legislatura.

Ai dati ottenuti all'esito di questa catalogazione si è, poi, applicato il coefficiente del 36,5 per cento, al fine di effettuare una proiezione della composizione degli organi *de quibus* che deriverebbe dall'entrata in vigore della revisione costituzionale a legislatura vigente. Un parametro di riferimento, quello relativo alla legislatura vigente, altamente esemplificativo laddove non si riuscisse ad addivenire ad un accordo politico su una nuova legge elettorale.

A fronte di Camere meno numerose, proprio per effetto della scelta del modello elettorale, «si corre il non remoto rischio»¹² che il pendolo, che oscilla incessantemente tra rappresentanza politica e decisione, possa ripiegare sulla finitudine delle esigenze della governabilità.

¹² Cfr. R. DICKMANN, Il circuito democratico della rappresentanza nella prospettiva della riduzione dei parlamentari e di eventuali modifiche dei regolamenti delle Camere, in federalismi.it-paper, 24 giugno 2020, p. 19.

464 A.M. ACIERNO

	COMPOSIZIONE CO	MMISSIONI PERMA	NENTI -	SENATO	DELLA REPUBI	BLICA -)	KVIII LEG	SISLATURA		
TABELLA N. 1	TOTALE									
	COMPONENTI	FI-PB-UDC	FDI	IV -PSI	LEGA-SP-PSD	MSS	PD	PER LE AUTON.	MISTO	SENATORI NON APPART. A GRUPP
COMPOSIZIONE GRUPPI		55 17,2%	17 5,3%	18 5,6%	63 19,7%	95 29,8%	35 11,0%	8 2,5%	26 8,2%	2 0,6%
COMPOSIZIONE GRUPPI P	ROIEZIONE	35	11	11	40	60	22	5	16	
1	24	4	2	1	5	6	3	1	2	
Proiezione	15	16,7% 3	8,3%	4,2%	20,8%	25,0%	12,5%	4,2% 1	8,3% 1	
II	25	4	2	1	5	7	3	1	2	
Declarione	16	16,0%	8,0%	4,0%	20,0%	28,0%	12,0%	4,0%	8,0%	
Proiezione	16 21	3	1	1	4	7	2	1	2	
		14,3%	4,8%	4,8%	19,0%	33,3%		4,8%	9,5%	
Prolezione	13	2	1	1	3	4	1	1	1	
IV	23	4 17,4%	2 8,7%	1 4,3%	4 17,4%	7 30,4%	2 8,7%	1 4,3%	2 8,7%	
Proiezione	15	3	1	1	3	4	1	1	1	
v	24	4	1	2	5	7	3	1	1	
		16,7%	4,2%		20,8%		12,5%	4,2%	4,2%	
Proiezione VI	15 25	4	1	1	5	6	3	1	2	2
VI	25	16,0%	4,0%	4,0%	20,0%		12.0%	4,0%	8,0%	2
Proiezione	16	3	1	1	3	4	2	1	1	2
VII	24	4	1	2	5	7	2	1	2	
Prolezione	15	16,7% 3	4,2% 1	8,3% 1	20,8%	29,2%	8,3%	4,2% 1	8,3% 1	
VIII	23	4	1	2	4	7	2	1	2	
		17,4%	4,3%		17,4%	30,4%		4,3%	8,7%	
Proiezione	15	3	1	1	3	4	1	1	1	
IX	23	4 17,4%	1 4,3%	1 4,3%	5 21,7%	7 30,4%	2 8,7%	1 4,3%	2 8,7%	
Proiezione	15	3	1	1	3	4	1	1	1	
Х	22	4	1	1	4	7	2	1	2	
Prolezione	14	18,2%	4,5%	4,5%	18,2%	31,8%	9,1%	4,5%	9,1%	
XI	20	3	1	1	4	7	2	1	1	
		15,0%	5,0%		20,0%		10,0%	5,0%	5,0%	
Proiezione XII	23	4	1	2	4	6	3	1	2	
All	23	17,4%	4,3%		17,4%		13,0%	4,3%	8,7%	
Proiezione	15	3	1	1	3	4	2	1	1	
XIII	24	4	1	1	5	7	3	1	2	
Proiezione	15	16,7% 3	4,2%	4,2%	20,8%	29,2%	12,5%	4,2% 1	8,3% 1	
XIV	23	4	1	1	4	7	3	1	2	
		17,4%	4,3%	4,3%	17,4%	30,4%	13,0%	4,3%	8,7%	
Proiezione	15	3	1	1	3	4	2	1	1	
TOTALE COMMISSARI COMPOSIZIONE GRUPPI	(a) 324	54 55	17 17	18 18	63 63	95 95	35 35	14 8	26 26	
COMPOSIZIONE GROPPI		33	1,	10	03	33	33	٥	20	
		1	0	0	0	0	0	-6	0	
DISPONIBILITA' RESIDUALE DI		•	٠	٠	٠	٠	٠	-	٠	
SENATORI PER GRUPPO	(b)									
Proiezione	206	34	11	11	40	60	22	9	17	
Proiezione composizione gruppi		35	11	11	40	60	22	5	16	
rrolezione composizione gruppi		1	0	0	0	0	0	-4	-1	
		1	U	U	U	U	U	-4	-1	
VALORE MEDIO COMPOSIZIONE COMMISSIONI	23	[315/14≈22]								
VALORE MEDIO COMPOSIZIONE COMMISSIONI PROIEZIONE	15	[200/14≈14]								
(a)	Il dato rappresenta il numero	o di partecipanti (anche o	on più inc	arichi) alle	Commissioni					
(b)	Il dato è calcolato sottraend									
	nelle diverse commissioni al	singolo gruppo. Un numer	o positivo	indica ulte	riore					
	disease \$4000, on account and	estination is all and author	E affidance	with immedia	del alla etacca					

COMPOSIZIONE CO	MMISSIONI PERMAN	NENTI - CAMER	A DEI D	EPUTA	TI - XVII	LEGIS	LATURA		
TABELLA N. 2	TOTALE COMPONENTI	FI	FDI	IV	LEGA	LU	M5S	PD	MISTO
COMPOSIZIONE GRU	IDDI	93	33	31	127	11	200	90	45
COMPOSIZIONE GRO	14,8%	5,2%	4,9%	20,2%	1,7%		14,3%	7,1%	
COMPOSIZIONE GRUPPI P	59	21	20	81	7	127	57	29	
T	48	7	3	3	9	1	15	7	3
		14,6%	6,3%	6,3%	18,8%	2,1%	31,3%		6,3%
Proiezione	30 48	6	3	3	9	1	10	7	4
	-10	12,5%	6,3%	-	18,8%		31,3%	-	8,3%
Proiezione	30	4	2	2	6	1	10	4	3
III	46	7 15,2%	3 6,5%	4,3%	9 19,6%	1 2,2%	14 30,4%	7	3 6,5%
Proiezione	29	4	2	1	6	1	9	4	2
IV	44	7	3	2	9	0	14	6	3
	122	15,9%	6,8%	4,5%	20,5%		31,8%		6,8%
Proiezione V	28 47	7	3	2	9	1	9 15	7	3
•	47	14,9%	6,4%	4,3%	19,1%	2,1%		14,9%	6,4%
Proiezione	30	4	2	1	6	1	10	4	2
VI	45	7	2	2	9	1	15	6	3
Doctorios 2		15,6%	4,4%	4,4%	20,0%	2,2%		13,3%	6,7%
Proiezione VII	29 44	4 7	2	2	9	1	13	4	6
•		15,9%	4,5%	4,5%	20,5%		29,5%	9,1%	13,69
Proiezione	28	4	1	1	6	1	8	3	4
VIII	44	6	2	2	9	1	14	7	3
Proiezione	28	13,6% 4	4,5%	4,5%	20,5%	2,3%	31,8%	15,9%	6,8%
IX	43	7	2	2	9	0	14	6	3
		16,3%	4,7%	4,7%	20,9%	0,0%	32,6%		7,0%
Proiezione	27	4	1	1	6	0	9	4	2
Х	45	6	2	2	10	1	14	6	4
Proiezione	29	13,3% 4	4,4%	4,4%	22,2% 6	2,2%	31,1%	13,3%	8,9%
XI	43	6	2	2	9	1	14	6	3
		14,0%	4,7%	4,7%	20,9%	2,3%	32,6%	14,0%	7,0%
Proiezione	27	4	1	1	6	1	9	4	2
XII	44	6 13,6%	2 4,5%	3 6,8%	9 20,5%	1 2,3%	14 31,8%	6 13,6%	3 6,8%
Proiezione	28	4	1	2	6	1	9	4	2
XIII	45	7	2	2	9	1	14	7	3
	1994	15,6%	4,4%	4,4%	20,0%	2,2%		15,6%	6,7%
Proiezione XIV	29 43	7	2	2	9	0	9	6	3
Aiv	45	16,3%	4,7%	4,7%	20,9%	0,0%	32,6%		7,0%
Proiezione	27	4	1	1	6	0	9	4	2
TOTALE COMMISSARI	(a) 629	93	33	31	127	11	199	88	47
COMPOSIZIONE GRUPPI DISPONIBILITA' RESIDUALE DI		93	33	31	127	11	200	90	45
DEPUTATI PER GRUPPO	(b)	0	0	0	0	0	1	2	-2
Proiezione	399	59	21	20	81	7	126	56	30
Proiezione composizione gruppi		59	21	20	81	7	127	57	29
		0	0	0	0	0	1	1	-1
VALORE MEDIO COMPOSIZIONE COMMISSIONI	45	[629 / 14 = 4	15]						
VALORE MEDIO COMPOSIZIONE COMMISSIONI PROIEZIONI	29	[399 / 14 ≈ 28]							
(a)	Il dato rappresenta il num	ero di partecipanti	(anche co	n più inc	richi) alle	Commiss	ioni		
(b)	Il dato è calcolato sottrae								
nelle diverse commissioni al singolo gruppo. Un numero positivo indica ulteriore									
	disponibilità; un numero r	negativo indica la n	ecessità di	affidare	più incario	hi allo st	esso		
	deputato.								

Contributi raccolti nella selezione promossa in occasione del seminario I numeri nelle funzioni del Parlamento. Riduzione dei parlamentari e organizzazione delle Camere

deputato.

466 A.M. ACIERNO

Prima facie, dai prospetti elaborati si desume che il taglio complessivo dell'attuale numero di componenti di ciascuna Camera possa provocare una riduzione proporzionale della composizione dei gruppi parlamentari e delle Commissioni permanenti.

Inoltre, dalla diversa distribuzione dei gruppi parlamentari, evidenziata nelle due tabelle, si evince, in maniera lapalissiana, che le discipline regolamentari sul tema divergano sensibilmente nei due rami del Parlamento.

D'altronde, l'attuale disciplina dei gruppi alla Camera dei deputati ricalca «pressoché esattamente quella approvata dalla Camera statutaria del 1920, all'indomani dell'adozione della legge proporzionale del 1919»¹³, mentre la disciplina dei gruppi al Senato è stata innovata dalla riforma del Regolamento, approvata il 20 dicembre 2017, sullo scadere della XVII Legislatura.

Mentre alla Camera¹⁴, per costituire un gruppo parlamentare continua ad essere sufficiente il requisito numerico (20 deputati), al Senato¹⁵, dal 2017, occorre cumulare al requisito numerico (10 senatori) anche quello politico-elettorale della corrispondenza tra gruppo parlamentare e partito presentatosi alle elezioni.

Sebbene la *ratio* della disposizione introdotta al Senato sia quella di evitare la formazione di gruppi scevri di identità elettorale, in quanto non presentatisi alla tornata elettorale, la capacità conformativa della nuova disciplina sulle dinamiche dei gruppi si è mostrata, nell'esperienza più recente, alquanto permeabile¹⁶.

Il requisito politico-elettorale, però, alla Camera dei deputati, non è del tutto eluso, viene, difatti, in rilievo in riferimento ai gruppi autorizzati, che sono privi del requisito numerico. In particolare, ai sensi dell'articolo 14.2, R.C., «l'Ufficio di Presidenza può autorizzare la costituzione di un Gruppo con meno di venti iscritti purché questo rappresenti un partito organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio e una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi».

Al Senato, invece, non si prevede la possibilità di formare gruppi in deroga, al netto dell'eccezione contemplata dall'articolo 14.5, R.S.: «i Senatori appartenenti alle minoranze linguistiche riconosciute dalla legge, eletti nelle Regioni di

¹³ Così N. LUPO, Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?, in federalismi.it, 1, 2018, p. 19.

¹⁴ Cfr. art. 14.1, R.C.

¹⁵ Cfr. art. 14.4., R.S.

¹⁶ Il riferimento è alla nota vicenda del gruppo parlamentare Italia Viva- PSI, costituitosi al Senato il 18 settembre 2019 eludendo la *ratio* della nuova disciplina di costituzione dei gruppi. Il tema è trattato diffusamente da U. RONGA, *Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell'esperienza recente. Contributo allo studio della XVIII e della XVIII Legislatura*, in *federalismi.it*, 12, 2020.

insediamento di tali minoranze, e i Senatori eletti nelle Regioni di cui all'articolo <u>116</u>, primo comma, della Costituzione, il cui statuto preveda la tutela di minoranze linguistiche possono costituire un Gruppo composto da almeno cinque iscritti».

In particolare, ai fini della ricerca, è stato ritenuto alquanto paradigmatico cercare di ricostruire il peso specifico (cfr. tabella n.3) che il gruppo parlamentare in deroga Liberi e Uguali – la cui costituzione è stata autorizzata all'unanimità dall'Ufficio di Presidenza della Camera, nella seduta del 9 aprile 2018- riveste, oggi, in termini percentuali, e rivestirà plausibilmente in futuro in una Camera che annoveri 400 deputati. La proiezione evidenzia plasticamente quanto il gruppo in deroga in questione alteri oggi, e potenzialmente sofisticherà ancor di più in futuro, il principio di proporzionalità che connota di sé la composizione delle Commissioni legislative permanenti, incentivando un indubbio frazionismo. Più in dettaglio, il gruppo LeU che vanta, oggi, una percentuale dell'1,7 per cento, per garantire la propria presenza in una Camera a ranghi ridotti, raggiungerebbe un peso equivalente al 3,6 per cento, raddoppiando la sua effettiva rappresentatività.

TABELLA A SUPPORTO DELLE OSSERVAZIONI CIRCA L'INCIDENZA DEI GRUPPI IN DEROGA TABELLA N. 3 COMPONENTI PROIEZIONE COMPOSIZIONE GRUPPI PERCENTUALE XVIII LEGISLATURA 5,2% 14.8% 20,2% 14,3% DA LA XIV 28 19,4% 3,6% (a) 30,6% TOTALE COMMISSARI [28 x 14 = 392] compatibile con il numero totale di 399+1 deputati VALORE MEDIO COMPOSIZIONE COMMISSIONI [399/14 = 28] imponiamo 1 commissario e calcoliamo la percentuale su 28 componenti ricalcoliamo la percentuale sottraendo il contributo di LU calcoliamo il numero dei componenti applicando la percentuale di cui al punto (b)

Contributi raccolti nella selezione promossa in occasione del seminario I numeri nelle funzioni del Parlamento. Riduzione dei parlamentari e organizzazione delle Camere

468 A.M. ACIERNO

Da una prima analisi, suffragata dall'inequivocità dei dati relativi alla proiezione della composizione dei gruppi, sembra, dunque, proficuo avallare un ripensamento coordinato dei *quorum* di costituzione dei gruppi parlamentari, sia alla Camera (da 20 a 12-13 deputati) che al Senato (da 10 a 6-7 senatori), al fine di conformare gli stessi al coefficiente del 36, 5 per cento, preservando la rappresentanza politica e attagliandosi alla soglia di sbarramento elettorale, che oggi si assesta al 3 per cento. Difatti, in tal modo, si neutralizza il comma 22 per il quale «la percentuale per costituire un gruppo parlamentare sia superiore a quella per accedere alla ripartizione dei seggi nella quota proporzionale»¹⁷.

Inoltre, al fine di limitare la frammentazione politica, sembra opportuno preservare un certo grado di coerenza tra il dato elettorale e la sua proiezione regolamentare, prevedendo – in conformità a quanto è stato previsto al Senato con la riforma del 2017 – che nella costituzione dei gruppi parlamentari, alla Camera dei deputati, il requisito politico-elettorale non intervenga in chiave surrogatoria, bensì in un'ottica cumulativa al requisito numerico. Inoltre, nella prospettiva di un'armonizzazione tra i due rami del Parlamento, per mezzo della quale i gruppi parlamentari possano svolgere, in maniera tanto efficiente quanto rappresentativa, quel ruolo di mediazione politica su cui si innesta la funzionalità dei lavori parlamentari, si potrebbe guardare con favore alla soppressione della disposizione contenuta nel comma 2 dell'art. 14, R.C.

Difatti, se, da un lato, la proliferazione dei gruppi in deroga contribuisce a non «cristallizzare eccessivamente il quadro politico scaturito dalle elezioni» la dall'altro, favorisce vigorosamente la frantumazione parlamentare, che spesso risulta essere conseguenza non tanto del fisiologico mutare degli equilibri politici, quanto piuttosto effetto di calcoli di mera convenienza strumentale la propertica di calcoli di mera convenienza strumentale.

L'ultima difformità al cui appianamento la riduzione del numero dei parlamentari potrebbe imprimere una spinta propulsiva riguarda, poi, la mancata previsione nel Regolamento del Senato della disciplina riguardante le componenti politiche del gruppo misto²⁰.

Come nelle legislature del maggioritario l'aumento considerevole del gruppo misto indusse la Camera dei deputati a prevederle con la riforma del 1997, così,

¹⁷ Così S. CURRERI, Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere, in federalismi.it-paper, 15 aprile 2020, p.15.

¹⁸ Così A. MANNINO, S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, Milano, Franco Angeli, 2019, p.74.

¹⁹ I gruppi in deroga consentono anche alle formazioni politiche minori di avere accesso ai contributi, ai locali e alle attrezzature che sono a carico del bilancio della Camera.

²⁰ Le componenti politiche del gruppo misto sono disciplinate soltanto nell'articolo 156bis.1, R.S., in riferimento alle interpellanze di gruppo con procedimento abbreviato.

oggi, in seguito all'incremento²¹ del gruppo misto²² provocato dalla novella regolamentare del 2017, sarebbe opportuno disciplinare quelle componenti politiche che, in assenza di un'apposita previsione, si costituiscono informalmente su decisione dei singoli senatori interessati.

Un gruppo misto che, tra l'altro, ragionevolmente subirà, in seguito alla riduzione del numero dei parlamentari, un'ulteriore espansione dato «che, al Senato, i pochi eletti di quei partiti che a stento riusciranno a superare la soglia di sbarramento implicita causata dalla riduzione del numero dei parlamentari, non potendo costituirsi in gruppo parlamentare autonomo, dovranno confluire nel gruppo misto»²³.

Similmente, alla Camera, a fronte del taglio complessivo dei parlamentari, si dovranno ripensare i *quorum*²⁴ delle componenti politiche, soprattutto quelli delle componenti inferiori a dieci deputati, al fine di scongiurare componenti unicellulari²⁵ su cui la piaga dell'assenteismo potrebbe incidere in maniera dirimente.

Per quanto riguarda le Commissioni permanenti, dal punto di vista organizzativo, i profili da lambire sono molteplici, in questa sede ci si soffermerà

²¹ Nella XVII Legislatura il gruppo misto vantava 20 senatori, nella XVIII Legislatura ne conta 26.

²² L'incremento del gruppo misto è provocato, *ex multiis*, dalla circostanza per la quale il senatore che decida di abbandonare il gruppo corrispondente al contrassegno con il quale si è presentato alle elezioni resta libero di aderire al gruppo misto. Similmente, ai sensi dell'articolo 14.6, R.S., quando i componenti di un gruppo regolarmente costituito si riducano nel corso della legislatura ad un numero inferiore a dieci, il gruppo è dichiarato sciolto e i senatori che ne facevano parte, qualora entro tre giorni dalla dichiarazione di scioglimento non aderiscano ad altri gruppi, vengono iscritti al Gruppo misto, salvo non si tratti di senatori appartenenti a minoranze linguistiche riconosciute dalla legge. Di tale implementazione del gruppo misto si è tenuto conto allorquando, disciplinando gli annunci e le dichiarazioni di voto, nel comma 2-bis dell'articolo 109, si è previsto che qualora vi sia più di una richiesta di intervento da parte di senatori appartenenti al gruppo misto, il termine può essere ampliato a quindici minuti, da distribuire tra i predetti senatori.

²³ Così S. Curreri, Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari, cit., p. 15.

²⁴ I 10 e i 3 deputati previsti dall'art. 14.5, R.C., diminuiranno, rispettivamente, a 6-7 e 1-2 deputati.

Laddove i *quorum* in questione venissero ridotti in maniera perfettamente proporzionale, per il singolo deputato che andrebbe a rappresentare nelle Commissioni permanenti il partito esistente alla data delle elezioni o le minoranze linguistiche, si potrebbe immaginare, in occasione del rinnovo biennale (artt. 20.5, R.C. e 21.7, R.S.) delle Commissioni, una rotazione del singolo esponente in carica a favore di un esponente dello schieramento che nel precedente biennio non è stato rappresentato. A tale alternanza obbligata andrebbero, poi, cumulati dei seri disincentivi all'assenteismo, che possano *in extremis* comportare anche la decadenza dall'incarico.

470 A.M. ACIERNO

sul riassetto delle stesse e sul tema dei plurimi incarichi dei commissari²⁶. Alla Camera dei deputati, nelle 14 Commissioni si contano, avendo incluso i doppi incarichi, 629 commissari. Registrandosi 31 doppi incarichi (a causa della sostituzione di Ministri e Sottosegretari di Stato), si hanno 598 deputati fisicamente impegnati in Commissioni, di cui 380 sono uomini (63,6 per cento) e 218 donne (36,4 per cento).

Al Senato, invece, includendo i plurimi incarichi, si contano 324 commissari. Individuandosi 16 doppi incarichi e un triplo incarico, si hanno 306 senatori fisicamente impegnati in Commissioni, di cui 198 sono uomini (64,7 per cento) e 108 donne (35, 3 per cento).

Applicando pedissequamente il coefficiente del 36, 5 per cento ai dati corrispondenti alla composizione delle Commissioni permanenti nella XVIII Legislatura, e non alterando l'attuale numero delle Commissioni, si addiviene ad un valore medio di 29 deputati per Commissione alla Camera e 15 senatori per Commissione al Senato.

Nelle tabelle n. 2 e 3 si evidenzia, dunque, che riducendo proporzionalmente il numero dei componenti delle Commissioni, il numero di doppi e (al Senato) tripli incarichi dei commissari, scaturenti dalla necessaria sostituzione dei membri chiamati al Governo²⁷, riesca ad essere, in termini strettamente aritmetici, agevolmente sostenuto anche da Commissioni ridotte, sebbene il peso specifico, in termini di rappresentatività e rappresentanza, di tali sostituzioni diventi più oneroso.

Difatti, a fronte di Commissioni così ridotte, la proporzionalità tra i diversi gruppi parlamentari ed il rapporto tra maggioranza ed opposizione farebbero affidamento su fragili equilibri di cui i risicati (in valori assoluti) scarti numerici sono emblema. Inoltre, in tale analisi di contesto, non può che farsi nuovamente riferimento al consolidato fenomeno dell'assenteismo parlamentare²⁸ i cui effetti potrebbero rivelarsi ancor più distorsivi rispetto ad una pletora ridotta di commissari. A ciò contribuiscono, inevitabilmente, l'impossibilità di monitorare efficacemente l'attività dei commissari, a causa della mancata istituzionalizzazione delle votazioni elettroniche in seno alle Commissioni, e la non previsione di

²⁶ Al Senato, un senatore può far parte di più Commissioni, fino ad un massimo di tre (art.21.2, R.S.); alla Camera dei deputati, vige il divieto (art. 19.3, R.C.) di appartenenza a più di una Commissione. Tale regola, però, incontra alcune eccezioni: cfr. artt. 19.3, R.C.; 21.4, R.S.; 19.7, R.C.; 19.3-4, R.C.; 31.2, R.S.

²⁷ All'incirca 50-60 parlamentari vanno al Governo in ciascuna legislatura.

²⁸ Per un'analisi esaustiva dei dati circa il fenomeno dell'assenteismo parlamentare cfr.: https://www.openpolis.it/parole/come-si-contano-assenze-presenze-e-missioni-parlamentari/.

meccanismi sanzionatori più deterrenti delle decurtazioni alla diaria dei parlamentari assenteisti.

La criticità principale, dunque, non attiene al profilo puramente aritmetico, bensì è da ascriversi alla riduzione, in valori assoluti, della rappresentanza politica e del pluralismo, sui quali, però non può sottostimarsi l'incidenza dirimente esercitata dai modelli di selezione delle candidature, i quali sono condizionati, inevitabilmente, dal sistema elettorale.

Dal punto di vista sistematico, poi, al fine di superare il fenomeno, oggi molto frequente, delle Commissioni riunite, e di garantire una migliore e più efficace azione di controllo sulle politiche pubbliche, si potrebbe pensare di ridurre il numero delle attuali Commissioni.

Con accorpamenti per materia suggeriti dalla prassi, le si potrebbe portare da 14 a 8, rimodulandone le competenze in maniera perfettamente coordinata, omogenea e speculare nei due rami del Parlamento.

Tale proposta di accorpamento e di riduzione a 8 del numero delle Commissioni trova una possibile giustificazione nella ipotesi di un sistema elettorale proporzionale puro con soglia di sbarramento al 5 per cento. Applicando tale soglia alla Camera con il minor numero di componenti, ossia il Senato, avremmo potenzialmente dei gruppi costituiti da 10 senatori. E pertanto, per ridurre il fenomeno già consolidato dei doppi e tripli incarichi, si è ipotizzato un numero massimo di 8 Commissioni. In tale prospettiva avremmo, sia alla Camera che al Senato, la possibilità di avere Commissioni con un maggior numero di rappresentanti, garantendo agevolmente la presenza delle minoranze, senza indurre uno sperequativo gradiente di sottorappresentazione delle componenti maggioritarie. In particolare, apportando un diverso accorpamento alle denominazioni e alle attribuzioni di competenze delle Commissioni mutuate da una proposta di modifica del Regolamento (doc II, n. 22) avanzata alla Presidenza della Camera il 7 novembre 2017, si potrebbe immaginare di avere, in entrambi i rami del Parlamento, la seguente ripartizione: I- Affari istituzionali, sicurezza, immigrazione e politiche socio-sanitarie; II- Giustizia; III- Affari esteri, difesa; IV-Bilancio, programmazione economica e finanze; V- Cultura, ricerca e istruzione; VI- Territorio, mobilità, infrastrutture e tutela dell'ambiente e del paesaggio; VII-Energia, sviluppo economico e rurale, tutela della concorrenza e politiche del lavoro; VIII- Politiche dell'Unione europea.

D'altronde, il riordino dell'attuale assetto delle Commissioni – risalente al 1987 alla Camera e al 1988 al Senato- potrebbe ben conformarsi all'eterogeneità sempre più pletorica dei provvedimenti *omnibus* al vaglio delle Commissioni. Si pensi soltanto al numero di Commissioni parlamentari coinvolte nell'esame del singolo disegno di legge di conversione del decreto-legge: nel 79 per cento dei casi (34 su

472 A.M. ACIERNO

43) sono state coinvolte, nella XVII Legislatura, più di 6 Commissioni²⁹. In tal senso, Commissioni intersettoriali, dotate di competenze ampie e trasversali, potrebbero ovviare a tali difficoltà di raccordo.

Evidentemente, in questo modo, il criterio della corrispondenza biunivoca tra Commissione parlamentare e dicastero verrebbe disatteso. D'altronde, però, non sarebbe certo la prima volta che tale circostanza si verifichi nell'articolazione endorganica delle Camere, a dimostrazione di quanto la coincidenza *de qua* possa accentuare «il pericolo insito nel sistema delle Commissioni specializzate: e cioè la tendenza a trascurare gli aspetti politici dei problemi a profitto di più limitate visuali di settore»³⁰.

Il pericolo di burocratizzazione eccessiva dell'attività di alcune Commissioni potrebbe, dunque, essere neutralizzato riducendone il numero e, al contempo, razionalizzandone le competenze.

3. L'istruttoria legislativa alla prova di Commissioni ridotte

La sede canonica in cui la fase istruttoria ha modo di esplicarsi è quella delle Commissioni parlamentari.

In tale paragrafo, si indagheranno gli effetti della riduzione del 36,5 per cento della composizione delle Commissioni sul fine cui dovrebbe essere teleologicamente orientata la fase istruttoria, ossia la salvaguardia della qualità della legislazione.

Difatti, ai fini del miglioramento della qualità della normazione, è assolutamente necessario intervenire sul piano delle procedure parlamentari, ancorando strettamente i criteri di *drafting* formale e sostanziale ai gangli del procedimento legislativo.

L'articolo 79, R.C., recependo le indicazioni della circolare del 1997, ha innovato la disciplina dell'istruttoria legislativa, facendo di essa «la sede più appropriata per assicurare o verificare la qualità e l'efficacia dei testi normativi»³¹.

Sebbene non sia questa la sede per approfondire gli obiettivi, la procedura e gli strumenti dell'istruttoria legislativa, è ragionevole pronosticare che in Commissioni ridotte di 1/3 nella propria composizione, i singoli commissari – il cui carico di lavoro aumenterà *pro capite*³² proporzionalmente al taglio dei parlamentari-

²⁹ Sul punto cfr. P. RAMETTA, *Il ruolo delle commissioni nel procedimento di conversione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3, 2016.

³⁰ Così L. ELIA, Commissioni parlamentari, cit., p 897.

³¹ Cfr. R. DICKMANN, L'organizzazione del processo legislativo, Napoli, Jovene, 2006, p. 79.

³² Nello scenario post- riforma, ai sensi dell'articolo 79.5, R.C., non spetterebbe più a 4, bensì a 2-3 commissari, di chiedere al Governo di fornire dati e informazioni. Similmente, ai sensi dell'articolo 79.12, R.C., il Comitato dei nove costituito in modo da garantire la

possano essere meno solerti (del solito) ad assolvere, in maniera efficace, gli adempimenti istruttori. Si potrebbe, in tal senso, pensare all'inserimento, nei regolamenti parlamentari, di alcune misure di carattere sanzionatorio che possano dare effettività a tali adempimenti istruttori spesso disattesi, quali, ad esempio, limitazioni o impedimenti alla calendarizzazione dei progetti di legge non corredati dai necessari supporti documentali. Non può, d'altronde, sottostimarsi che l'istruttoria, già da tempo, viene svolta in maniera sommaria ed incompleta, talvolta elusa del tutto, patendo una compressione nei tempi³³.

In particolare, l'erosione dei tempi in Commissione è un fenomeno strettamente legato all'abuso del decreto-legge, aggravato, in sede di conversione, dalla prassi distorsiva della posizione della questione di fiducia sul maxi-emendamento di matrice governativa, che cristallizza il testo e impedisce la possibilità di effettuare correzioni e coordinamenti.

A fronte di tale inesorabile declino, il Senato, con la riforma del Regolamento del 2017, ha cercato di affrontare il problema valorizzando la sede deliberante³⁴, con il novellato articolo 34, comma *1-bis*.

Sorgono, tuttavia, non poche perplessità su tale riforma. La prima attiene alla circostanza che tali modifiche riguardano solo un ramo del Parlamento: una disarmonia particolarmente grave a fronte di un vincolo costituzionale di coerenza procedurale tra le due Camere incastonato magistralmente, per quanto concerne il procedimento legislativo, nell'articolo 70 Cost., ove si stabilisce che «la funzione legislativa è esercitata *collettivamente* dalle due Camere».

La seconda perplessità, invece, preconizza un necessario ripensamento del principio della generale preferenza per la sede deliberante, a fronte della possibile entrata in vigore della riduzione del numero dei parlamentari. Difatti, in un contesto di Commissioni ridotte nella propria composizione, si dovrà evitare che pochissimi parlamentari possano svolgere un ruolo eccessivamente dirimente in termini decisionali. Ad esempio, al Senato, nella III e XI Commissione basterebbe il voto favorevole di soltanto quattro senatori per approvare una legge.

Contributi raccolti nella selezione promossa in occasione del seminario I numeri nelle funzioni del Parlamento. Riduzione dei parlamentari e organizzazione delle Camere

partecipazione proporzionale delle minoranze sarà costituito da 5-6 deputati. Allo stesso modo, va ripensata la Sottocommissione dei sette (sarebbe composta da 4-5 senatori) prevista dall'art. 43.5 R.S., anche se la stessa da qualche tempo sembra essere, nella prassi, caduta in desuetudine.

³³ C. BERGONZINI, *I lavori in commissione referente tra regolamenti e prassi parlamentari*, in *Quaderni Costituzionali*, 4, 2005, p.789 esamina esaustivamente la problematica dell'erosione dei tempi istruttori.

³⁴ Sulla portata statistica della sede deliberante cfr. G. TARLI BARBIERI, *Le leggi in Commissione nell'esperienza repubblicana: la sede deliberante tra quadro costituzionale e prassi applicativa*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, III, Torino, Giappichelli, 2016.

474 A.M. ACIERNO

Una perplessità ancora maggiore, poi, riguarda il fatto che sia esclusa la possibilità di assegnazione in sede deliberante dei disegni di legge di conversione di decreti-legge che devono essere esaminati, a norma di Costituzione, in sede referente. Ciò rende tale riforma sostanzialmente inutile, essendo l'attuale produzione legislativa monopolizzata dalla decretazione d'urgenza. Inoltre, la sede deliberante, rispetto a quella referente, non sembra garantire una migliore istruttoria legislativa, e quindi una migliore qualità della legislazione, dato che l'esame in Assemblea spesso aiuta a correggere sviste ed omissioni registratesi in Commissione.

Anche a fronte di tali criticità, però, è indubbio che i regolamenti parlamentari continuino rappresentare il viatico migliore tramite cui operare una razionalizzazione delle procedure parlamentari.

In tal senso, sembra sempre più necessario intervenire sull'istruttoria, valorizzando gli strumenti di mediazione e confronto, al fine di favorire un effettivo miglioramento della qualità sostanziale della legge.

È evidente, però, che le norme regolamentari nulla possano se non corredate da un'effettiva volontà politica di farne applicazione.

4. L'occasione giusta per la riqualificazione di una cultura dell'istruttoria

L'auspicata novella regolamentare conseguente alla possibile riduzione del numero dei parlamentari, a fronte di una conclamata crisi dell'istruttoria legislativa, potrebbe rappresentare l'occasione giusta per promuovere un nuovo paradigma culturale che la classe politica possa abbracciare portando a maturazione «una sensibilità culturale e istituzionale per l'istruttoria, sia come fattore di miglioramento della qualità sostanziale della legge sia come terreno sul quale recuperare un forte ruolo per le Camere (e, specialmente, delle opposizioni) nei confronti del Governo»³⁵.

In tale direzione, risulterebbe necessario rafforzare l'istruttoria legislativa per il tramite di un irrobustimento del ruolo delle Commissioni, a cominciare dalle Commissioni filtro e dal Comitato per la legislazione³⁶ (che patisce l'assenza, presso il Senato, di un analogo organismo), cui dovrebbe corrispondere un più incisivo potere di direzione e di coordinamento in capo ai Presidenti delle Camere (o alla Conferenza dei presidenti).

A fronte di Commissioni ridotte, nel solco di una necessaria valorizzazione della rappresentanza politica e del pluralismo, andrebbe, poi, maggiormente

³⁵ Così, L. GORI, A. MARCHETTI, Un primo consuntivo della nuova istruttoria legislativa a dieci anni dalla riforma del Regolamento della Camera dei Deputati, in Osservatorio sulle fonti 2007, Giappichelli, Torino, 2009, p. 72.

³⁶ A fronte della riduzione del numero dei parlamentari, il Comitato, invece di 10 componenti, potrebbe vantarne 6-7.

corroborato il modello negoziale³⁷, favorendo l'apertura dell'istruttoria legislativa a istanze politiche e sociali per il tramite di audizioni parlamentari che non andrebbero rimesse all'intrinseca informalità che le caratterizza oggi, bensì andrebbero improntate a canoni di trasparenza e pubblicità (con la possibilità di svolgerle in teleconferenza, così come è avvenuto nel periodo dell'emergenza epidemiologica), e di consultazioni pubbliche dei cittadini e dei portatori di interesse. Lo stesso regime di trasparenza cui ci si auspica possano essere sottoposti anche i c.d. "comitati ristretti" – sempre più stabilizzati- di cui agli artt. 79, R.C. e 43.2, R.S.

Similmente, in un'ottica di coordinamento, muovendo dalla circostanza per la quale l'istruttoria oggi si svolge prevalentemente in ambito governativo, si dovrebbe promuovere un necessario, efficace ed osmotico raccordo tra le strutture governative e gli apparati parlamentari.

La pienezza della progettualità parlamentare non può, però, assolutamente prescindere da un'armonizzazione delle discipline regolamentari di Camera e Senato che possa temperare l'instabilità politica, causa inevitabile di un «procedimento legislativo più sbrigativo, compromissorio e "defatigante"»³⁸.

La recente riforma regolamentare del Senato, se da un lato, ha cercato di eliminare alcune delle principali discrasie (si pensi soltanto al profilo relativo al computo degli astenuti nelle due Camere) ha rappresentato, per altri versi, una occasione mancata per una più incisiva azione di armonizzazione che dovrebbe investire una pluralità di aspetti, non ultimi quelli riguardanti la trasparenza e l'accessibilità dei lavori parlamentari. Sotto questo profilo, non può non richiamarsi l'assenza presso la Camera dei deputati di Linee guida sulle consultazioni che garantiscano e facilitino una partecipazione corretta ed efficace dei cittadini all'attività parlamentare, presenti invece al Senato dal 2017 (il Senato è il primo organo parlamentare europeo ad adottare Linee guida in materia di consultazioni pubbliche). L'attuale revisione costituzionale, al vaglio del referendum confermativo, potrebbe, dunque, inverare l'occasione giusta per innovare i regolamenti e le prassi parlamentari, consentendo, nel caso di specie, di ovviare al declino della mediazione politica, registratosi negli ultimi anni nelle

³⁷ La necessità di una legge organica sulle lobby, quale strumento di facilitazione della dimensione partecipativa nel processo decisionale che favorisca l'emersione degli interessi che solitamente contrattano nelle opacità delle pieghe decisionali è approfondita diffusamente da U. RONGA, *La legislazione negoziata*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

³⁸ Cfr. V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Catanzaro, Rubbettino Editore, 2007, p. 59 e s., i quali sottolineano come, non a caso, le disfunzioni maggiori sul fronte del procedimento legislativo si sono avute a partire dalla XV Legislatura, quando si è "rotta" la simmetria tra i sistemi elettorali di Camera e Senato.

Commissioni permanenti, bilanciando l'eventuale riduzione del numero dei commissari con la neutralizzazione dell'opacità delle sedute delle Commissioni, che, per troppo tempo, sembra aver compresso il lavoro istruttorio, non garantendo il compromesso parlamentare³⁹.

D'altronde, la valorizzazione della trasparenza e l'implementazione di meccanismi di pubblicità virtuosi potrebbero arginare la degenerazione della nostra legislazione, rafforzando al contempo le politiche di prevenzione della corruzione nei processi decisionali.

Tali proposte, per quanto commendevoli, non sembrano, tuttavia, sufficienti se non si affrontano radicalmente i nodi gordiani dell'odierna produzione legislativa e, in particolare, la questione dell'abuso della decretazione d'urgenza che fa vivere nel segno di una «emergenza infinita»⁴⁰.

Difatti, il decadimento della qualità della legislazione scaturisce, inevitabilmente, dall'abuso della decretazione d'urgenza da parte del Governo e dalla mancanza di un vaglio formale e sostanziale stringente da parte dei vari attori istituzionali coinvolti nel procedimento legislativo: dal Presidente della Repubblica che autorizza l'emanazione del decreto-legge, alle Camere che nel corso dell'*iter* parlamentare, in forza di una notevole capacità trasformativa, spesso introducono ulteriori elementi di cattiva qualità della legislazione⁴¹. La stessa Corte costituzionale sinora si è mostrata debole nel vaglio di costituzionalità.

Proprio per tali ragioni, sul fronte parlamentare, a una riconfigurazione del ruolo e dei poteri del Comitato per la legislazione e delle Commissioni, dovrebbe accompagnarsi un vaglio più stringente delle Presidenze, soprattutto di quella del Senato, in ordine alla ammissibilità⁴² degli emendamenti al decreto-legge e alla disciplina dei tempi⁴³ di esame del relativo disegno di legge di conversione.

Se, quindi, da più parti, al fine di ridimensionare il ricorso patologico alla decretazione d'urgenza, ci si auspica che l'istituto del voto "a data certa" trovi

³⁹ Sul punto cfr. C.F. FERRAJOLI, La pubblicità dei lavori in commissione: un antidoto alla crisi del compromesso parlamentare, in Costituzionalismo.it, 2, 2017.

⁴⁰ Cfr. A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita*. La decretazione d'urgenza in *Italia*, Macerata, Eum, 2006.

⁴¹ Nei primi due anni della XVIII Legislatura i decreti-legge, nella fase di conversione parlamentare, hanno subito un incremento medio di commi dell'82,52 per cento.

⁴² Cfr. artt. 96-bis. 7, R.C. e 97.1, R.S.

⁴³ Solo al Senato è possibile il contingentamento dei tempi di discussione dei disegni di conversione di decreti-legge, ai sensi degli artt. 55.5, R.S. e 78.5, R.S., mentre alla Camera è escluso sulla base dell'interpretazione vigente dell'articolo 154.1, R.C.

⁴⁴ Tale istituto è stato messo a punto nell'ambito della riforma costituzionale definita nella XVII Legislatura e bocciata dal referendum del 4 dicembre 2016. AC 2613-D, XVII (art. 12). Tale disegno di legge a procedura accelerata non potrebbe comunque mai vantare la caratteristica tipica del decreto-legge, ossia l'immediata entrata in vigore delle

spazio nei regolamenti parlamentari, sarebbe, in ogni caso, assai proficuo, a tutela della qualità della legislazione, soffermarsi sul fattore culturale che, anche nel caso di specie, risulta dirimente.

Appare, difatti, quanto mai necessario veicolare «una coscienza legislativa sempre più avvertita e diffusa»⁴⁵ che sia capace di «individuare un bilanciamento più ragionevole tra le esigenze della buona qualità della normazione e quelle della politica»⁴⁶, nell'alveo di un procedimento legislativo fisiologicamente duttile e flessibile in cui i presidi e le garanzie già esistenti nell'ordinamento abbiano modo di esplicare la propria funzione in maniera ancor più vigorosa ed incisiva.

Ci si auspica, dunque, che, nel dibattito animato in occasione del prossimo *referendum* confermativo, il tema della qualità possa soppiantare l'asetticità del requisito strettamente numerico. In questo contesto, viene preliminarmente in rilievo la necessità di garantire la qualità della rappresentanza parlamentare con una legislazione sui partiti politici che possa, finalmente, dare attuazione al «metodo democratico» sancito nell'articolo 49 della Costituzione.

D'altronde, tornando al cantiere sempre aperto della progettualità parlamentare, una cultura dell'istruttoria di qualità condivisa, convintamente, tra i vari attori istituzionali contribuirebbe alla responsabilizzazione dei parlamentari che, uniformandosi a spiriti gregari, tendono spesso a disperdersi nella moltitudine pletorica - molto più di quanto un mero taglio numerico di stampo draconiano possa fare.

Ci si dovrà dimostrare all'altezza di tale prova di maturità democratica, indipendentemente dall'esito del prossimo appuntamento referendario.

È indubbio, però, che un ridotto numero di parlamentari imponga⁴⁷, e quindi faciliti, un imprescindibile cambio di paradigma che, all'insegna di un *iter* legis snello ed efficace, possa arginare lo iato, sempre più profondo, tra il dettato e la prassi costituzionale, riqualificando l'Istituzione parlamentare.

disposizioni in esso contenute. Sul punto cfr. F. MEOLA, Governare per decreto. Sistema delle fonti e forma di governo alla ricerca della rappresentanza perduta, in www.rivistaaic.it, 3, 2019.

⁴⁵ Cfr. E. Albanesi, *Qualità della legislazione pretermessa nella legge ed o.d.g. al Governo nella XV Legislatura*, in <u>www.osservatoriosullefonti.it</u>, 2, 2008.

⁴⁶ Cfr. F. DAL CANTO, *La qualità della normazione e i suoi custodi*, Relazione al Seminario del Gruppo di Pisa su "*La tecnica normativa tra legislatore e giudici*", Novara, 15-16 novembre 2013, p. 75.

⁴⁷ L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari*, più democrazia?, Pisa, Pisa University Press, 2020, p. 142 evidenzia come le Camere, rinnovate nella propria composizione, dimostrando una certa capacità riformatrice al proprio interno, consoliderebbero la propria legittimazione.



Brevi note sul possibile ruolo dei Presidenti di Commissione*

STEFANO BARGIACCHI**

Sommario

1. Introduzione. – 2. Cenni sulle origini delle Commissioni permanenti. – 3. Il ruolo dei Presidenti di Commissione. – 4. Le proposte di riforma. – 5. Conclusioni.

Data della pubblicazione sul sito: 18 settembre 2020

Suggerimento di citazione

S. BARGIACCHI, Brevi note sul possibile ruolo dei Presidenti di Commissione, 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).

^{**} Dottorando di ricerca in Scienze Giuridiche e Cultore della materia in Diritto Pubblico nell'Università degli Studi di Siena. Indirizzo mail: s.bargiacchi@yahoo.it.

1. Introduzione

Il 20 e il 21 settembre¹ si svolgerà, ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione, il referendum riguardante le modifiche degli articoli 56, 57 e 59 della Carta costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari. Nel caso in cui la consultazione dovesse avere esito positivo, a partire dalla prossima legislatura, i due rami del Parlamento saranno composti da un numero minore di membri elettivi, 400 deputati e 200 senatori². In relazione a tale eventualità, il legislatore e

¹ Si coglie l'occasione per ricordare che la data della consultazione, inizialmente fissata per domenica 29 marzo 2020, è stata posticipata a causa degli sviluppi della pandemia di Covid-19. Per un'analisi del sistema delle fonti in relazione alle modalità di rinvio delle consultazioni referendarie, con particolare riguardo all'estensione del principio del c.d. election day si veda M. CALAMO SPECCHIA, Audizione dinnanzi alla Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati del 17 giugno 2020, in Osservatorio AIC, agosto 2020, pp. 1 ss. ma anche G. TARLI BARBIERI, Il rinvio delle elezioni in tempo di Coronavirus nell'ottica delle fonti del diritto, in Osservatorio sulle fonti, 2/2020, pp.1 ss.

² Il testo della legge Costituzionale sottoposto a referendum è stato adottato in prima deliberazione, dal Senato, in un testo risultante dall'unificazione di alcuni disegni di legge costituzionale d'iniziativa parlamentare nella seduta del 7 febbraio 2019; il medesimo testo è stato approvato, senza modificazioni, in prima deliberazione, dalla Camera dei deputati nella seduta del 9 maggio 2019. Nella seduta dell'11 luglio 2019 è avvenuta l'approvazione in seconda deliberazione da parte dell'Assemblea del Senato. L'8 ottobre 2019 anche l'Assemblea della Camera ha approvato in seconda deliberazione la proposta di legge costituzionale. Sul tema in generale si veda L. CIAURRO, La riduzione del numero dei parlamentari fra revisione costituzionale ed opportunità politica, in Rassegna parlamentare, 1/2019, pp. 65 ss. Peraltro, nei documenti di programmazione economica (si veda in particolare la Nota di aggiornamento al DEF 2018, il DEF 2019 e la Nota di aggiornamento al DEF 2019) il Governo ha indicato la riduzione del numero dei parlamentari come una delle linee di intervento contenute nel programma di riforme istituzionali da attuare nel corso della legislatura. Si osservi in particolare come ad inizio della presente legislatura, l'allora ministro per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta, On. Fraccaro, nel sostenere l'importanza della necessità di ridurre il numero di parlamentari e di come tale progetto, fosse da inserire in un disegno di riforma più amplio da portare avanti "in parallelo" attraverso la discussione di un'altra proposta di legge in materia costituzionale vertente sull'introduzione del c.d. referendum propositivo. Dopo che tale disegno di legge fu approvato in prima deliberazione da entrambi i rami del Parlamento e in seconda deliberazione dalla Camera dei deputati il suo iter non proseguì al Senato. Si osservi come tra l'approvazione del disegno di legge in seconda deliberazione da parte della Camera e l'avvio della seconda deliberazione presso il Senato era intercorsa la crisi di governo che portò alla formazione del secondo governo Conte, sorretto da una maggioranza parzialmente differente rispetto al precedente esecutivo. Per una ricostruzione circa la politica di riforme costituzionali perseguite attraverso disegni di legge separati e omogenei la dottrina hanno iniziato ad interrogarsi sulle conseguenze dell'entrata in vigore della riforma³. In particolare, le riflessioni si sono concentrate sugli effetti che una riduzione del numero dei parlamentari potrà avere sul sistema elettorale, sull'opportunità di modificare i regolamenti parlamentari e su quali modifiche apportare a questi⁴. Inserendosi in questo contesto, il presente elaborato avanzerà alcune brevi riflessioni circa i possibili effetti che la riduzione del numero dei parlamentari potrà avere sulle funzioni, sul ruolo e sui poteri dei Presidenti di Commissione permanente. A tal fine dopo averne sinteticamente ricostruito la figura in base al testo costituzionale e ai Regolamenti vigenti, se ne ipotizzerà lo *status* nel caso in cui il citato referendum dovesse avere esito positivo.

2. Cenni sulle origini delle Commissioni permanenti

Come noto, l'organizzazione dei lavori parlamentari sulla base di Commissioni permanenti competenti per materia è strettamente legata all'affermazione del gruppo parlamentare inteso non solo come libera associazione di deputati condividenti le medesime idee politiche, ma anche come specchio in Parlamento dei partiti che hanno partecipato alle elezioni ottenendo seggi⁵. Non è un caso, infatti, che siano proprio le riforme regolamentari del 1920-22⁶ad introdurre, in

si veda L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, in *Astrid rassegna*, 13/2018 pp. 1 ss.

³ Si vedano le ricostruzioni presenti in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale,* Pisa, Pisa University Press, 2020.

⁴ Giunta per il Regolamento, *bollettino giunte e commissioni*, Camera dei deputati, XVIII, sedute del 3 ottobre 2019 e del 4 marzo 2020. Si segnala inoltre come la legislazione elettorale sia già stata oggetto di un intervento normativo finalizzato a rendere indipendente dal numero dei parlamentari il rapporto tra collegi uninominali e liste circoscrizionali. Legge 51/2019. Al momento è in discussione presso la I Commissione una proposta di legge Costituzionale AC. 2238 recante modifiche agli articoli 57 e 83 della Costituzione, in materia di base territoriale per l'elezione del Senato della Repubblica e di riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica. Sempre la I Commissione sta esaminando una proposta di riforma del sistema elettorale. A.C. 2329 in corso in esame in sede referente. Nell'ambito dell'esame di tale proposta è stata svolta un'indagine conoscitiva conclusasi il 20 giungo 2020. Per una ricostruzione sulle riforme consequenziali alla riduzione del numero dei parlamentari F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3/2019, p. 6 ss.

⁵ Sull'affermazione dei partiti di massa sullo scenario politico italiano si veda S. ROGARI, *Alle origini del trasformismo*, Roma, Laterza, 1998, pp. 153 ss.

⁶ La Giunta per il Regolamento presentò il 21 luglio 1920 alcune proposte di modifica regolamentare e, nelle sedute del 24 e 26 luglio e del 6 agosto 1920, furono discussi ed

luogo del sistema degli uffici sino ad allora impiegato⁷, un'organizzazione dei lavori basata su Commissioni i cui commissari erano ripartiti tra i vari gruppi in relazione alla loro consistenza numerica⁸. La durata delle Commissioni coincideva con quella dell'anno finanziario e tra queste veniva suddiviso, tutto il lavoro preparatorio delle discussioni della Camera. La citata riforma stabiliva, inoltre, il principio dell'autoconvocazione delle Commissioni, su richiesta di un quinto dei componenti.

approvati dieci nuovi articoli relativi ai Gruppi parlamentari e alle Commissioni permanenti. Tali modifiche non furono coordinate con il Regolamento allora vigente, ma rimasero quali disposizioni aggiuntive al testo regolamentare. Tale riforma fu oggetto poi di ulteriori aggiustamenti discussi e approvati dalla Camera nelle sedute antimeridiane del 22 e 23 giugno del 1922. C. FASONE, *Sistemi di Commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, Cedam, 2012, pp. 180 ss. N. LUPO, L. GIANNITI, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2018, pp. 33 ss. Si ricorda come la riforma del regolamento riguardò la sola Camera dei deputati, il Senato, anche in virtù della propria natura non elettiva, mantenne il sistema degli uffici.

⁷ Già dal 1863 erano presenti alla Camera, oltre agli uffici, tre Commissioni permanenti: la prima per gli interessi delle province e dei comuni; la seconda per la verifica del numero degli impiegati; la terza per l'esercizio dei bilanci. La Commissione Bilancio venne ad assumere in breve tempo un ruolo centrale, Racioppi e Brunelli ricordano ad esempio come ne facessero parte "tutti gli ex ministri o gli aspiranti ministri". Sempre i medesimi autori definivano la Commissione come "invadente" sia verso gli altri organi della Camera, sia verso le prerogative del Governo. F. RACIOPPI, L. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, Utet, 1909, p. 106. Si veda anche la trattazione proposta da M. MANCINI, U. GALEOTTI, *Norme e usi del Parlamento italiano, trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*, Roma, Tipografia Camera deputati, pp. 220 ss.

⁸ Peculiare per le sue modalità di formazione la Commissione per gli affari esteri e le colonie i cui membri erano designati dai singoli gruppi parlamentare a scrutinio segreto. Ogni gruppo designava un commissario in ragione di ogni venti aderenti. Si veda l'art. 3 degli Articoli aggiuntivi e disposizioni transitorie approvate il 24, 26 luglio, 6 agosto 1920, 22 e 23 giugno 1922. Le elezioni politiche del 1919, avvenute subito dopo l'introduzione del nuovo sistema diedero vita alla XXV legislatura del Regno. Tali elezioni rappresentarono sia una svolta per l'evoluzione del diritto parlamentare, ma anche una risposta del sistema politico-istituzionale all'ingresso delle masse nella vita pubblica. Questa riforma del sistema elettorale evidenziava l'inidoneità del sistema di esame delle leggi attraverso gli Uffici, la cui costituzione, affidata alla sorte, non dava alle minoranze, pur costituite in partiti, la possibilità di un'equa e razionale rappresentanza. Si capisce quindi la necessità di intervenire sul Regolamento al fine di delineare una procedura, che attraverso l'istituzione di apposite Commissioni permanenti competenti per materia, riuscisse a garantire una corretta rappresentazione delle forze politiche. N. LUPO, L. GIANNITI, op. cit. p. 34. Si veda anche G. ORSINA, L'organizzazione politica nelle camere della proporzionale, Bologna, il Mulino, pp. 397 ss.

482 S. BARGIACCHI

Non è possibile dire molto circa il funzionamento delle Commissioni permanenti e sul ruolo dei loro Presidenti nel corso del periodo statutario liberale. La brevità dell'esperienza storica e i condizionamenti che questa ha avuto dai fatti successivi alla marcia su Roma non consentono ulteriori approfondimenti in questa sede⁹. In ogni caso, già da quella prima esperienza è possibile rintracciare alcuni punti fermi che costituiranno l'embrione delle funzioni dei Presidenti di Commissione anche all'inizio della fase repubblicana. Primo fra tutti l'essere il vertice di un organo capace di mappare e condizionare l'attività dell'esecutivo interfacciandosi costantemente con alcuni specifici ministeri o rami dell'amministrazione. In proposito si parò delle Commissioni come "organi intermedi di collegamento tra Camera e Governo" 10.

3. Il ruolo dei Presidenti di Commissione

Il Presidente di Commissione si afferma come un parlamentare dotato di un profilo "forte", caratteristica questa dovuta da un lato alla sua esperienza politica, normalmente lunga, pregressa e rilevante rispetto all'assunzione della presidenza e dall'altro la sua appartenenza ad una delle componenti della maggioranza parlamentare a sostegno dell'esecutivo al momento della sua elezione. L'elezione

⁹ In particolare, l'avvio della XXVII legislatura del Regno fu contraddistinto dall'approvazione, seduta del 29 maggio del 1924, di una mozione a prima firma Grandi volta ad abrogare le modifiche regolamentari in materia di Gruppi e Commissioni introdotte nel citato biennio 1920-22. N. LUPO, L. GIANNITI, *op. cit.* p. 37 ma anche C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia, Roma*, Laterza, 2002 pp. 346 ss. Dalla discussione della mozione Grandi peraltro è possibile notare come fosse percepita la strettissima connessione tra sistema elettorale e organizzazione interna della Camera dei deputati. Le Commissioni erano ritenute, sia dai sostenitori che dagli oppositori della mozione, come frutto della legge elettorale proporzionale del 1919, mentre il ritorno agli Uffici era ritenuto da alcuni, ad esempio Salandra, come il primo passo per tornare al collegio uninominale. Camera dei Deputati, *Resoconto stenografico*, XXVII legislatura Regno d'Italia, I sessione, 29 maggio 1924, pp. 26 ss.

¹⁰ P. UNGARI, I precedenti storici del diritto parlamentare vigente in Italia, in AA. VV. Il regolamento della Camera dei deputati, storia istituti procedure, Roma, 1968, p. 82. Tale tendenza dopo la parentesi fascista su cui non ci si soffermerà in questo elaborato, fu peraltro confermata sia nella breve e peculiare esperienza della Consulta nazionale, sia nel più significativo periodo dell'Assemblea costituente. Sull'attività delle commissioni in seno alla Consulta nazionale si veda, C. FASONE, op. cit. p. 184. Sull'attività di legislazione ordinaria svolta durante il periodo della Costituente e del contributo dato a questa da parte delle commissioni permanenti si veda R. ROMBOLI, C. FIUMANÒ, L'Assemblea costituente e l'attività di legislazione ordinaria, in E. CHELI (a cura di), La fondazione della Repubblica: dalla costituzione provvisoria all'Assemblea costituente, Bologna, il Mulino, 1979, pp. 381 ss.

del Presidente da parte della Commissione come suo primo atto dopo la costituzione è stata intesa sin da subito come un'attività che avrebbe dovuto seguire una logica di sistema pur nell'autonomia dei singoli organi. Le forze politiche di maggioranza si accordavano sulla distribuzione delle presidenze tra i propri appartenenti. Marginale e sostanzialmente eccezionale era l'appartenenza di uno o più Presidenti ad una delle forze di opposizione al momento della sua elezione¹¹. Tale fenomeno ebbe come necessaria conseguenza quella di prevedere, ad inizio legislatura, la costituzione delle Commissioni permanenti solo successivamente alla formazione del Governo¹².

Come detto, nel corso della I legislatura le tendenze di fondo circa il ruolo e le funzioni dei Presidenti di Commissione vengono trapiantate senza particolari mutamenti dall'esperienza statutaria. Vengono mantenuti peraltro, anche da un punto di vista regolamentare, una serie di istituti legati alla precedente divisione in sessioni della legislatura, ad esempio, il rinnovo su base annuale delle commissioni

¹¹ Il rinnovo delle Commissioni permanenti avvenuto il 29 luglio 2020 a metà della XVIII legislatura ha visto l'elezione di alcuni Presidenti appartenenti ad un gruppo di minoranza. In particolare, al Senato, nella 2° e nella 9° Commissione sono stati eletti i Presidenti uscenti entrambi appartenenti al gruppo Lega, Salvini Premier- Partito sardo d'azione. Il passaggio di un gruppo parlamentare da maggioranza ad opposizione nel corso della legislatura non influenza sulla posizione dei presidenti di Commissione a questo iscritti i quali non sono tenuti a dimettersi dai propri uffici. Tali circostanze si sono ad esempio, verificate, sia alla Camera che al Senato, sia nella XVIII che nella XVIII legislatura. Nel primo caso in concomitanza con la scissione del PdL e il passaggio all'opposizione del nuovo gruppo di FI, nel secondo in seguito alla crisi di governo che portò alla formazione del secondo governo Conte, come noto sorretto da una maggioranza parlamentare diversa rispetto al precedente esecutivo.

¹² In tre legislature, la VII, la VIII e la XI, le Commissioni furono costituite prima della formazione del governo. Inoltre, tale prassi è stata contestata (ma non disapplicata) sia nella XVIII che nella XVIII. Il rispetto della suddetta prassi ha fatto sì che le commissioni si costituissero circa 50 giorni dopo l'avvio della legislatura nel 2013 e circa tre mesi dopo nel 2018. L. GIANNITI, N. LUPO, *op. cit.*, p. 173. Si osservi inoltre come la formazione del Governo prima di quella delle commissioni è funzionale anche alla scelta degli uffici di presidenza delle seconde in funzione dei componenti del primo, sia nella misura in cui la scelta di almeno alcuni dei presidenti di Commissione è probabile che ricada su quei parlamentari di maggioranza che pur aspirando ad una posizione all'interno del Governo non l'hanno ottenuta, sia per favorire, in almeno uno dei due rami del Parlamento la presenza di Presidenti di Commissione appartenenti a forze politiche differenti rispetto a quelle a cui appartiene il rispettivo ministro.

Permanenti¹³. Il rinnovo su base biennale delle Commissioni¹⁴fu introdotto dalla modifica dell'articolo 28 del R.C. avvenuta nella seduta del 3 dicembre 1965¹⁵, il cui testo novellato sarebbe stato ripreso dal Regolamento del 1971.

Il maggiore elemento di discontinuità presente nella storia repubblicana in materia di funzionamento delle Commissioni Permanenti deve essere rintracciato, nel corso degli anni '90, in concomitanza con l'affermarsi di un'effettiva programmazione dei lavori in Assemblea attraverso l'introduzione generalizzata, anche alla Camera, del contingentamento dei tempi¹⁶. A seguito di tale evoluzione, la Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari, nello stabilire il programma e il calendario dei lavori dell'Aula, iniziò a condizionare in modo decisivo i lavori delle Commissioni le quali dovettero esaminare prioritariamente i progetti inseriti all'interno degli strumenti di programmazione dei lavori dell'Assemblea. In precedenza, al contrario, erano le Commissioni a selezionare in autonomia i progetti di legge da prendere in esame eventualmente confrontandosi con il ministero di riferimento, ma non necessariamente con il Governo nel suo insieme. Gli ordini del giorno dell'Assemblea erano indirettamente decisi dall'attività delle Commissioni, essendo questi una risultante di quei progetti di legge per i quali si era concluso l'esame in sede referente¹⁷. Il citato mutamento andò a vantaggio delle

¹³ Art. 4 degli articoli aggiuntivi e disposizioni transitorie approvate il 24, 26 luglio, 6 agosto 1920, 22 e 23 giugno 1922. Normalmente però le figure dei Presidenti e dei componenti degli uffici di presidenza che normalmente erano confermati, senza particolari clamori per periodi più lunghi di un anno.

¹⁴ Risale invece solo ai regolamenti del 1971 una puntuale definizione delle procedure elettorali da seguire per l'elezione dei Presidenti e degli uffici di presidenza. Si ricorda come tali procedure, pur se ispirate in entrambe le Camere all'esigenza di eleggere un presidente con la medesima maggioranza, assoluta in prima battuta e in subordine il ballottaggio tra i primi due candidati, differiscano circa il numero di scrutini necessari ad attivare l'eventuale turno di ballottaggio. Alla Camera si fa ricorso al ballottaggio dopo che nel primo scrutino non è stata raggiunta la maggioranza assoluta, al Senato, invece, l'elezione dei presidenti di commissione segue la stessa procedura utilizzata per l'elezione del presidente d'assemblea. Art. 20 R. C. e art. 27 R. S.

¹⁵ Camera dei Deputati, Resoconto stenografico, IV, 3 dicembre 1965, p. 19546.

¹⁶ G. LASORELLA, La programmazione dei lavori parlamentari alla Camera: la riforma del 1997 e la prassi attuativa, in E. ROSSI, (a cura di), Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari: atti del ciclo di seminari svolto in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati, Padova, Cedam, pp. 13 ss.

¹⁷ N. LUPO, *Il ruolo del governo nelle commissioni parlamentari*, in E. ROSSI, (a cura di), *Studi pisani sul parlamento III*, Pisa, Pisa University Press, 2009, p. 138. Peraltro, come noto, una gran pare dell'attività legislativa era svolta completamente all'interno delle Commissioni attraverso l'ampio ricorso alla sede legislativa. Ad esempio alla Camera le percentuali delle leggi approvate in tali sedi oscillavano tra il 78% della V legislatura e il

istanze del Governo il quale, controllando, attraverso la propria maggioranza, i lavori dell'Assemblea, indirettamente riuscì ad imporre con maggiore vigore le proprie priorità anche nelle sedi decentrate¹⁸.

Come detto, normalmente, il Presidente di Commissione è un parlamentare appartenente ad una delle forze di maggioranza al momento della Costituzione o del rinnovo dell'organo. La sua scelta attraverso l'elezione da parte degli altri commissari favorisce la selezione di soggetti dotati una particolare esperienza e/o influenza politica, soprattutto nelle materie di competenza della Commissione. La sua posizione viene inoltre rafforzata da una serie di prerogative materiali spettanti alla presidenza, quali un'apposita indennità di funzione, maggiori risorse rispetto ai normali deputati per poter reclutare collaboratori parlamentari e, infine, la presenza per ogni Commissione di un ufficio di segreteria composto da funzionari parlamentari che pur non operando sotto le dirette dipendenze del Presidente lavorano con questo a stretto contatto. Tali elementi fanno sì che il Presidente di Commissione sia nelle condizioni, al netto dei propri poteri formali, di essere pienamente informato e quindi di poter prendere una posizione consapevole circa tutta l'attività parlamentare ma anche politico-istituzionale relativa ai settori di competenza della Commissione stessa.

A differenza di quanto avviene per il Presidente di Assemblea il Presidente di Commissione non si configura come un organo imparziale capace di garantire una sorta di "neutralità-istituzionale"¹⁹, un portatore di un proprio indirizzo politico-istituzionale solo indirettamente, e non necessariamente, connesso con quello della

^{52%} della VIII. In questi casi la centralità delle Commissioni e dei loro Presidenti era ancora maggiore. N. LUPO, L. GIANNITI, *op. cit.*, p. 272

¹⁸ La decretazione d'urgenza è il secondo strumento attraverso il quale il Governo riesce a condizionare la programmazione dei lavori parlamentari. In tal senso non è un caso il fatto che sia proprio in relazione alla decretazione do urgenza che i regolamenti parlamentari, segnatamente quello della Camera, abbiano introdotto una serie di disposizioni miranti ad accentuare i caratteri "garantistici" dell'iter legislativo della legge di conversione. Si pensi all'impossibilità di applicare il contingentamento dei tempi o all'impossibilità di riservare per ogni calendario dei lavori più della metà del tempo disponibile all'esame delle leggi di conversione. N. LUPO, L. GIANNITI, *op. cit., pp. 279 ss.* Ma anche V. Di CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto Parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffré, pp. 635 ss. Circa l'impossibilità di procedere al contingentamento dei tempi per l'esame delle leggi di conversione, l'allora presidente della Camera Casini osservò come tale disposizione regolamentare impedisse la corretta applicazione di quanto disposto dall'art. 23 R. Si veda G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti legge e maggioranza variabili*, in *Il Filangeri Quaderno*, Napoli, Jovene, 2017, pp. 55 ss.

¹⁹ Si veda C. FASONE, op. cit. p. 240.

486 S. BARGIACCHI

maggioranza che lo ha eletto²⁰. Al contrario, il Presidente di Commissione è in primo luogo un parlamentare politicamente schierato normalmente interessato e pienamente legittimato a condizionare le deliberazioni dell'organo che presiede. A differenza del Presidente di Assemblea il Presidente di Commissione prende parte alle discussioni e alle votazioni, può essere il relatore di disegni di legge e può presiedere anche sottocommissioni o comitati ristretti. Il fatto che sia il Presidente di Assemblea l'ultimo interprete del diritto parlamentare fa sì che l'attività di interpretazione del regolamento operata dal Presidente di Commissione per risolvere le questioni procedurali sorte nel corso dell'attività degli organi decentrati debba avvenire almeno secondo criteri di correttezza istituzionale, rimettendo la questione al Presidente di Assemblea nel caso in cui la questione appaia particolarmente controversa o politicamente sensibile²¹. In questo senso bisogna ricordare che il Presidente di Commissione agisce all'interno di un organo la cui composizione è proporzionale a quella dei gruppi presenti in Assemblea, anche se si deve negare l'esistenza di un rapporto fiduciario tra Presidente e altri commissari è evidente che i comportamenti del primo possono essere condizionati dai rapporti di forza presenti nell'organo²². In sede di programmazione dei lavori della Commissione è l'ufficio di presidenza integrato con i capigruppo che determina l'organizzazione dei lavori, è la maggioranza della Commissione che conferisce il mandato al relatore a riferire in Assemblea ed è ovviamente sempre la maggioranza presente in Commissione a determinare la linea politico-legislativa dell'organo.

²⁰ Sul presidente di Assemblea si veda M. IACOMETTI, I presidenti di assemblea parlamentare, Milano, Giuffrè, 2001, p. 35. Si veda anche N. LUPO, Presidenti di Assemblea, un itinerario di ricerca, in AA. VV. I Presidenti di Assemblea Parlamentare, riflessione su un ruolo in trasformazione, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 9 ss.

²¹ Il ruolo "omogenizzante" compiuto dal Presidente d'Assemblea sovente si esplica, o in via preventiva attraverso l'adozione di strumenti quali lettere circolari miranti ad ottenere un'applicazione uniforme del Regolamento, o in via successiva (una sorta di appello) modificando le interpretazioni del Regolamento avvenute in commissione e successivamente ritenute scorrette. Si pensi a titolo di significativo esempio alla lettera del Presidente inviata dai Presidenti della I e II Commissione nel corso dell'iter di approvazione della legge 3/2019 giornalisticamente ribattezzata "spazzacorrotti". In materia di ammissibilità degli emendamenti. Bollettino Giunte e Commissioni, Commissioni riunite (I e II), Resoconto sommario, Camera dei deputati, XVIII, 18 novembre 2018, pp. 5 ss. Fasone osserva come l'atteggiamento permissivo dei presidenti di Assemblea unita alla scarsa controllabilità di tutto ciò che avviene in Commissione abbia conferito e tuttora conferisca, significativi margini di manovra ai loro Presidenti. C. FASONE, Presidenti di Assemblea e presidenti delle Commissioni permanenti, in AA. VV. I Presidenti di Assemblea Parlamentare, riflessione su un ruolo in trasformazione, Bologna, Il Mulino, 2014, p. 181

²² C. FASONE, *ivi*, p. 183

L'immagine più appropriata per descrivere la figura del Presidente di Commissione nell'ordinamento giuridico vigente sembra essere quella del Giano Bifronte²³, un mediatore tra il versante interno e quello esterno dell'organo. Da un lato il Presidente opera come *giudice e coordinatore* di tutte le procedure parlamentari poste all'attenzione della Commissione e dall'altro è al vertice dei rapporti "esterni" della Commissione stessa, sia rispetto agli altri organi parlamentari sia nei confronti di soggetti terzi rispetto alle Camere. Tali elementi hanno solitamente permesso ai Presidenti di Commissione di presidiare in modo efficacie tutte le fasi del procedimento legislativo a garanzia di tutti i commissari, in un contesto che negli ultimi decenni è stato percepito come sempre più avverso. Tale contesto è caratterizzato da un declino inesorabile della decisione in Commissione rispetto alle scelte operate dal Governo e ratificate dall'Assemblea, spesso anche attraverso il ricorso sistematico a forzature del sistema legislativo²⁴.

4. Le proposte di riforma

Alla luce di questo quadro ricostruttivo è possibile ora fornire alcune suggestioni circa il possibile ruolo dei Presidenti di Commissione nel caso in cui la consultazione referendaria del 20-21 settembre dovesse portare all'entrata in vigore della citata legge costituzionale²⁵. Appare ovvio notare che buona parte delle funzioni del *nuovo* Presidente di Commissione dipenderanno da quella che sarà l'organizzazione e la disciplina delle *nuove* Commissioni. Pertanto, questo contributo non potrà fornire né auspicare una soluzione univoca al problema ma si limiterà a formulare alcune suggestioni in materia.

Circa la possibile organizzazione delle Commissioni permanenti la dottrina sembra valutare diverse soluzioni.

a) Accorpare diverse Commissioni permanenti²⁶. La riduzione del numero delle Commissioni permetterebbe di mantenere inalterata la numerosità dei collegi riducendo il rischio, soprattutto al Senato, di tensioni tra il principio di composizione proporzionale delle Commissioni rispetto ai gruppi presenti in Assemblea e la necessità garantire di che i rapporti di forza tra maggioranza e opposizioni siano tali anche nelle sedi decentrate²⁷.

²⁴ C. FASONE, *ivi*, p. 177

²³ C. FASONE, *ivi*, p. 181

²⁵ L. GORI, Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari, in E. ROSSI (a cura di) op. cit., pp. 31. ss.

²⁶ C. TUCCIARELLI, Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari, in Osservatorio sulle fonti, 1/2020, pp. 180 ss.

²⁷ Si veda in particolare il parere della giunta per il regolamento del Senato dell'11 ottobre 2011 sui c.d. senatori "eccedentari". Giunta per il regolamento, *Resoconto*

488 S. BARGIACCHI

Tale soluzione peraltro ricalcherebbe alcune proposte di riforma che già in precedenza miravano all'accorpamento di talune Commissioni permanenti. Di contro le proposte formulate in questa direzione rischiano di ridurre le possibilità per le Commissioni di controllare efficacemente l'attività dell'esecutivo anche in considerazione del fatto che l'aumento del numero di tali organi è stato storicamente associato al maggiore intervento dello Stato nell'economia²⁸. Inoltre, si potrebbe argomentare come un'organizzazione dei lavori delle Commissioni sulla base sottocommissioni con ampia autonomia potrebbe in qualche modo ovviare delle sedi minori spazi per le attività decentrate. ai Se i regolamenti fossero riformati in questa direzione, il minor numero di Presidenti e le maggiori competenze dei collegi da questi presieduti avrebbe come conseguenza quella di farne aumentare il peso politico, l'influenza e il ruolo. Il Presidente sarebbe chiamato a coordinare, cercando prevenire tendenze centrifughe, l'attività di organi con competenze molto vaste in cui non sempre sarebbe agevole immaginare un'unitaria linea d'azione, soprattutto in un sistema politico storicamente dominato da una direzione plurima e dissociata dell'attività di indirizzo politico²⁹. Nel complesso sarebbe probabilmente richiesto un aumento delle strutture, umane e materiali, a supporto dell'attività della presidenza per evitare che all'aumento delle responsabilità non segua un coerente incremento degli strumenti per poter esercitare adeguatamente il proprio ruolo.

b) Permettere ai parlamentari di appartenere a più di una Commissione permanente. Tale soluzione permetterebbe di non mutare né la numerosità né il numero delle Commissioni ma richiederebbe di essere accompagnata da un'attenta programmazione dei lavori per minimizzare i casi di sovrapposizione tra gli impegni di commissari appartenenti a più organi

sommario, Senato, 11 ottobre 2011. Si osservi come la riforma organica del regolamento del Senato operata nel 2017 abbia codificato tale interpretazione (art. 21 R. S.).

La proposta di accorpare alcune commissioni permanenti nasce proprio da considerazioni basate sul fatto che, a partire dagli anni '90 il numero di ministeri così come il l'interventismo statale si è sostanzialmente ridotto. Una ridefinizione delle competenze delle Commissioni è auspicata in particolare da N. LUPO, *op. cit.* p. 145. Circa le problematiche derivanti da una non piena integrazione in sede parlamentare delle istanze provenienti dalle Regioni dopo la c.d. riforma del Titolo V si veda T. GROPPI, *Il Titolo V cinque anni dopo, ovvero la costituzione di Carta.* Le Regioni, 2/2006, p. 421

²⁹ Sul concetto di direzione plurima dissociata si veda E. CHELI, V. SPAZIANTE, Il Consiglio dei ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi, in L'istituzione governo: analisi e prospettive, Milano, Giuffrè, 1977, p. 49

convocati nello stesso momento³⁰. Tale proposta potrebbe essere implementata anche attraverso posizioni intermedie, ad esempio l'impossibilità a far parte di più di una Commissione se si appartiene ad una "Commissione filtro" o si è anche componenti di una Giunta o di un altro organo collegiale del Parlamento. Alternativamente si potrebbe prevedere la composizione "derivata" per alcune Commissioni similmente a quanto avveniva per la 14° Commissione del Senato sino all'entrata in vigore della riforma organica del Regolamento³¹. In questo caso le funzioni di coordinamento interno del Presidente di Commissione sarebbero sicuramente accresciute, dovendo egli preoccuparsi di organizzare i lavori tenendo conto delle conseguenze derivanti dalla partecipazione in più organi dei singoli commissari. Nel caso questo scenario dovesse verificarsi, sarebbe auspicabile a parere di chi scrive che i Presidenti non vengano assegnati altre Commissioni oltre a quelle da loro presiedute. Ciò in virtù della maggior mole di lavoro spettante al Presidente nel curare e garantire il buon andamento e una coerenza nel lavoro di tali organi collegiali. Tale evenienza potrebbe limitare la rilevanza "esterna" del Presidente di Commissione potendo essere eventualmente sfidata dalle competenze "orizzontali" a più settori di policy acquisibili dai diversi commissari.

Appare opportuno anche valutare brevemente il caso in cui a fronte di una riduzione del numero dei parlamentari non segua una riforma dei Regolamenti³². In questo caso ad una riduzione del numero dei parlamentari seguirebbe una semplice riduzione del numero dei componenti le singole Commissioni. Il numero di commissari per ogni Commissioni sarebbe portato ad un numero variabile tra i tredici e i quindici al Senato e tra i ventisette e ventinove alla Camera. Al Senato in particolare potrebbe risultare particolarmente arduo riuscire a rispecchiare efficacemente in Commissione i rapporti di forza presenti in Assemblea,

³⁰ La soluzione a tale eventualità potrebbe non essere così immediata in considerazione del fatto che normalmente le commissioni si riuniscono contemporaneamente anche per evitare la sovrapposizione con le sedute dell'Aula in cui sono previste votazioni. Probabilmente la soluzione potrebbe essere rintracciata nel prevedere alcune settimane di lavoro dedicate all'attività delle Commissioni e altre a quelle dell'Assemblea. Tale metodologia di organizzazione dei lavori è stata in qualche modo auspicata anche dalla riforma organica del regolamento del Senato operata nel 2017 in cui si prevede come "di norma". Le difficoltà nell'implementazione di tale tipo di programmazione derivano soprattutto dalla difficoltà di conciliare tale metodo di organizzazione dei lavori con la necessità di garantire il tempestivo esame dei decreti legge.

³¹ Per un'analisi della riforma organica del regolamento del Senato si veda A. CARBONI, M. MALAGOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo,* 1/2018, pp. 20 ss.

³² C. TUCCIARELLI, op. cit., p. 184.

490 S. BARGIACCHI

soprattutto se nel corso della legislatura dovessero avvenire mutamenti alla sua composizione politica. In questo caso potrebbe essere difficile e non scontato garantire che la maggioranza in Assemblea riesca ad imporre i propri candidati in tutte le Commissioni permanenti. Non sarebbe facile garantire la tenuta della maggioranza in quattordici votazioni da svolgersi a scrutinio segreto in cui la maggioranza, probabilmente, avrebbe rispetto agli altri gruppi un solo voto di vantaggio. In questa eventualità potrebbe essere utile valutare di mutare la prassi per cui i Presidenti di Commissione sono eletti tra i membri della maggioranza, al fine di favorire, al contrario, una distribuzione delle presidenze tra i vari gruppi parlamentari in proporzione alla loro consistenza numerica.

5. Conclusioni

Non è semplice trarre le conclusioni da queste brevi riflessioni, sia a causa dell'incertezza derivante dall'esito della consultazione referendaria, sia per l'incertezza circa l'eventualità, i modi e i tempi con cui le Camere procederanno ad introdurre quelle modifiche regolamentari che l'esperienza reputerà necessarie. Non è nemmeno chiaro se insieme alle modifiche da adottare per adattare i Regolamenti alla ridotta composizione dei due rami del Parlamento si intenda operare anche più generali riforme organiche. Sicuramente la composizione delle Commissioni permanenti sarà al centro di ogni possibile proposta di riforma e ogni decisione che verrà (o non verrà) presa in materia influenzerà i compiti, lo *status* e il ruolo dei loro Presidenti. Difficile è ipotizzare che dalla riduzione del numero dei parlamentari seguirà uno svilimento dei Presidenti di Commissione i quali saranno con ogni probabilità chiamati a garantire stabilità e continuità ad organi che saranno attraversati da profondi mutamenti.



Riduzione dei parlamentari e attività di controllo: i sentieri interrotti del riformismo à la carte*

MASSIMILIANO MALVICINI**

Sommario

1. Premessa. – 2. L'attività di controllo del Parlamento: notazioni essenziali. – 3. Attività di controllo e riforme costituzionali. – 4. Contrappunti conclusivi.

Data della pubblicazione sul sito: 18 settembre 2020

Suggerimento di citazione

M. MALVICINI, *Riduzione dei parlamentari e attività di controllo: i sentieri interrotti del riformismo* à la carte, 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).

^{**} Docente a contratto di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università degli Studi del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro" e nell'Università degli Studi di Torino. massimiliano.malvicini@unito.it.

492 M. MALVICINI

1. Premessa

Con la pubblicazione in G.U. n. 240/2019 del testo di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari, la storia delle riforme istituzionali del nostro Paese si arricchisce di un altro tassello¹.

Espressione dell'orientamento riformistico volto a realizzare interventi limitati, puntuali e omogenei², il progetto si qualifica per numerosi problemi di carattere giuridico-costituzionale che meritano particolare attenzione, a partire dall'assenza di una visione strategica relativa al nostro sistema parlamentare; ne derivano notevoli problematiche, con riferimento sia alla legislazione elettorale sia all'organizzazione e alla funzionalità delle due Camere³. Tra l'altro, l'assenza, perfino in quest'occasione, di un dibattito sulla funzione e sulla funzionalità del Parlamento è particolarmente evidente anche per quanto riguarda l'esercizio dell'attività di controllo.

Presupponendo un ragionamento sull'attualità e sulla riforma dei regolamenti parlamentari, vere e proprie fonti chiave del nostro sistema istituzionale⁴, il saggio si occuperà del rapporto fra attività di controllo e riduzione del numero dei parlamentari.

Il tema è decisivo: in primo luogo, la differente articolazione organizzativa delle Camere si lega, inevitabilmente, al grado di istituzionalizzazione delle figure di riesame; nel contempo, la stessa discussione sul ruolo del Parlamento non può che basarsi su una nozione di controllo coerente con i presupposti logico-normativi accolti dal nostro ordinamento.

2. L'attività di controllo del Parlamento: notazioni essenziali

Per chiarire il rapporto fra gli effetti della riforma costituzionale e l'attività di controllo delle due Camere occorre anzitutto precisare il significato di quest'ultima. In questa sede, seguendo le indicazioni di un'autorevole dottrina, il controllo parlamentare va inteso come "riesame critico delle attività di competenza

¹ Sull'argomento vedi C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2015, p. 431 ss. Per la ricostruzione delle vicende che hanno portato alla riforma v. F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI, *Una riforma costituzionale per aggregare e legittimarsi*, in *Quaderni costituzionali*, Early access, 2020.

² Usando la terminologia adoperata nelle sue linee programmatiche dal Ministro per i Rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta Riccardo Fraccaro alle Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato nell'audizione del 12 luglio 2018, su cui

³ G.L. CONTI, Il futuro dell'archeologia: le proposte di riforma della Costituzione sul banco della XVIII Legislatura, in Osservatorio sulle fonti, n. 3/2018.

⁴ N. LUPO, *I regolamenti parlamentari nelle "retrovie" del diritto costituzionale*, Premessa a E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa, Pisa University Press, 2007.

del governo, svolto alla stregua dell'indirizzo politico allo scopo di assicurarne l'attuazione"⁵.

La nozione assunta come riferimento permette di considerare l'attività di controllo come qualcosa di diverso da un mero esercizio di 'influenza' o 'ingerenza' politica delle Camere nei confronti del Governo; nel contempo, si tratta di una nozione connotata da alcuni elementi specifici.

In estrema sintesi, l'attività di controllo parlamentare possiede un carattere relazionale che presuppone un 'dualismo' tra soggetto controllante (le Camere) e soggetto controllato (il Governo). Esso richiama, in primo luogo, oltre che una distinzione soggettiva, una sostanziale alterità del controllo rispetto all'attività che viene controllata, ossia una divergenza degli scopi e degli interessi perseguiti dal soggetto controllante rispetto al soggetto controllore⁷.

In questa prospettiva, il controllo si caratterizza anche per la sua 'strumentalità' rispetto all'attività controllata, senza la quale esso non potrebbe aver luogo (si tratta, così, di accessorietà da intendersi, anzitutto, in termini logici)⁸.

In secondo luogo, il controllo parlamentare, proprio perché si realizza nell'ambito dei rapporti di diritto costituzionale – caratterizzati dai principi di autonomia, libertà e parità delle funzioni attribuite ai vari organi – si traduce non in una subordinazione o dipendenza dell'organo controllato nei confronti di quello controllante, quanto in una relazione di dipendenza logico-funzionale tra i soggetti coinvolti⁹.

Terzo, il controllo ha un fine specifico: verificare la rispondenza dell'attività controllata a un parametro normativo (inteso in senso ampio, non necessariamente in termini giuridici)¹⁰ che coincide, in effetti, con la piattaforma programmatica sulla base della quale il Governo ottiene la fiducia e concretizza la propria attività di indirizzo politico.

⁵ Secondo la nozione originariamente elaborata da E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 117 e fatta propria da C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 36; p. 258.

⁶ Sul punto cfr. S. SICARDI, Controllo e indirizzo parlamentare, in Digesto delle discipline pubblicistiche, vol. IV, Torino, Utet, 1989, p. 104. Sul tema sono essenziali le ricostruzioni di P. PICIACCHIA, Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo. Napoli, Jovene, 2017 e di E. GRIGLIO, La funzione legislativa [rectius, La funzione di controllo] (e il rapporto maggioranza-opposizione), in Rassegna di diritto pubblico europeo – numero speciale a cura di N. LUPO, n. 1/2019, p. 40 ss.

⁷ E. CHELI, *Atto politico*, cit., p. 117.

⁸ Di "connessione dipendente" parla S. GALEOTTI, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1963, p. 7.

⁹ *Ivi*, pp. 13-14.

¹⁰ Secondo l'insegnamento di G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Milano, Giuffrè, 1956, p. 244.

494 M. MALVICINI

Quarto, l'attività di riesame si differenzia anzitutto dall'attività di indirizzo politico¹¹ in quanto, se si accoglie la tesi per la quale sia il Parlamento che il Governo sono titolari di poteri di indirizzo, portando quindi all'individuazione di un'area di competenze a cui entrambi sono chiamati a collaborare¹², è da escludersi – data la premessa per la quale il controllo non possa ridursi in mero "autocontrollo" parlamentare – che in questo (stesso) ambito il primo possa esercitare anche un'attività di controllo sul secondo. In tale prospettiva, come rilevato da Carlo Chimenti, l'unica via logicamente praticabile resta quella di postulare l'estraneità dell'attività di controllo dalle competenze in comune fra Parlamento e Governo, identificando nel contempo il suo ambito applicativo, presupponendo l'esistenza di competenze riservate al secondo¹³.

Quinto: esistono, di conseguenza, degli ambiti di competenza del Governo che, a causa di elementi strutturali relativi alla nostra forma di governo o per l'esistenza di convenzioni costituzionali, possono costituire l'oggetto dell'attività di controllo delle Camere. In tale modo, possono essere oggetto di controllo parlamentare, per esempio, l'attività di alta amministrazione oltre che la sottoposizione alle Camere degli schemi di decreto legislativo.

Un altro elemento che caratterizza l'attività di controllo è la presenza di un parametro di giudizio 14. Come è stato giustamente rilevato, il controllo parlamentare si qualifica come controllo 'politico' proprio perché esso si svolge "alla stregua di criteri politici" 15. Nel contempo, esso non può qualificarsi come "parametro libero" intendendo, con questa espressione, la possibilità che il soggetto controllante ne disponga a piacimento in qualunque tempo e modo; infatti, al fine di esser messo in condizione di operare *ab origine*, in armonia con i valori presi a riferimento dal controllante, il soggetto controllato deve aver contezza dei criteri alla stregua dei quali è verificata la sua attività.

Alla luce di ciò, il principale riferimento di carattere orientativo che sostiene l'attività del Governo è il suo programma, che si configura come la prima matrice parametrica sulla base della quale esercitare il controllo. Ora, dato che l'azione di governo può mutare nel corso del tempo, è del tutto ammissibile (oltre che

¹¹ Cfr. A. MANZELLA, *I controlli parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1970, p. 123; S. TOSI, *La direttiva parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1969, pp. 90-91; C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare*, cit., p. 47 ss.

¹² S. TOSI, *La direttiva parlamentare*, cit., p. 103; C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare*, cit., p. 50. Sul punto v. la sintesi operata da A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 63-68.

¹³ Cfr. C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare*, cit., pp. 54-55.

¹⁴ G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, cit., p. 244. Sul dibattito in materia v. S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, cit., p. 105 ss.

¹⁵ C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare*, cit., p. 230.

inevitabile) che si possa verificare l'integrazione della piattaforma programmatica della maggioranza tramite atti formali (per es. le dichiarazioni rese dai membri della compagine governativa in Parlamento; l'approvazione di atti legati all'indirizzo politico-finanziario) o informali, producendo, di conseguenza, un'alterazione delle condizioni di contorno che orientano anche l'attività di controllo delle Camere. In questa prospettiva, più ampie sono le maglie programmatiche dell'indirizzo, maggiori sforzi dovranno essere fatti in ambito parlamentare al fine di verificare la rispondenza dell'attività di governo agli intendimenti illustrati ai due rami del Parlamento.

Inteso in questi termini, il controllo delle Camere si concretizza tramite alcune figure 'tipiche', a seconda che il Governo sia tenuto ex lege a sottoporre la propria attività alle Camere (eventualmente, ai loro organi od organi ausiliari) in maniera continuativa (controllo istituzionale), oppure possa essere chiamato, di volta in volta, a rendere conto dinanzi al Parlamento della propria attività (controllo occasionale).

A questa dicotomia deve poi sommarsi quella tra le figure di controllo, le quali prevedono che le Camere, una volta acquisita l'attività governativa, siano tenute a procedere al riesame o meno (figure di controllo necessario; figure di controllo eventuale)16.

Attività di controllo e riforme costituzionali

Dopo aver chiarito la nozione di controllo parlamentare alla quale si fa riferimento in questa sede, siamo in grado di affrontare il tema delle riforme istituzionali. Sul punto, occorre svolgere due ragionamenti. Il primo attiene al disegno complessivo della riforma costituzionale in commento; il secondo riguarda, invece, il rapporto fra il disegno di revisione costituzionale e i suoi effetti sul contesto parlamentare.

Partiamo dal primo. Sul punto, ancora una volta, sembra che sia stata elusa (nella migliore delle ipotesi) una serie di interrogativi che una seria classe politica avrebbe dovuto porsi prima di proporre una qualunque revisione costituzionale concernente il Parlamento, la cui importanza è stata sottolineata a chiare lettere da Giovanni Sartori: "Se i parlamenti dovessero soltanto trasmettere una volontà, non ci sarebbe altro da aggiungere. Ma le devono invece dare forma: e la forma «trasforma». Inoltre, i parlamenti non devono soltanto rappresentare: devono

¹⁶ C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare*, cit., p. 273 ss.: "[il Governo], alternativamente, può trovarsi in una delle seguenti situazioni: obbligato in via continuativa, e di solito a scadenze predeterminate, a sottoporre la propria attività alle Camere, a loro organi oppure a loro ausiliari (come la Corte dei conti), tenuti dal canto proprio a riferire, poi al Parlamento; obbligato da richieste delle Camere, a loro volta mosse da apprezzamenti o da circostanze occasionali; non obbligato affatto, ma persuaso da considerazioni di vario ordine a sottoporre spontaneamente od a richiesta" (p. 273).

496 M. MALVICINI

anche «fare». Ne segue che un parlamento può avere tutte le carte in regola *sub specie repraesentationis*, e funzionare malissimo; o viceversa non soddisfare le esigenze proiettive della rappresentanza e nondimeno servire benissimo i rappresentati. E dunque non basta sapere *chi* entra e *come* si entra in parlamento: occorre altresì vedere che cosa viene fatto e, correlativamente, che cosa non viene fatto, da chi c'è"¹⁷.

Questo, dunque, il presupposto per qualunque intento analitico, oltre che riformatore, verso il sistema parlamentare e sulla base del quale lo stesso Sartori afferma la necessità di una ripresa della riflessione *ab ovo* del ragionamento sulla funzione e sulla funzionalità del parlamento; un orientamento la cui necessità è stata sottolineata anche da Andrea Manzella attraverso il seguente interrogativo: "Già, un parlamento per fare che?" ¹⁸.

Il silenzio assordante che, anche in questa fase politico-istituzionale, certifica l'assenza di una risposta in merito esprime in modo inequivocabile, nel migliore dei casi, l'incapacità di impostare, sin da subito, in sede istituzionale, la discussione e il confronto sulle diverse tappe del disegno riformatore. In questa prospettiva, se si analizza il dibattito parlamentare è evidente come esso rechi solo alcune tracce di quello che avrebbe dovuto essere, sin da subito, il tema cardine della riforma: il futuro della rappresentanza parlamentare ¹⁹ riflettendo, innanzitutto, sulle modalità con cui "misurare l'efficacia di un ristretto numero di deputati e senatori affinché questi siano in grado di esercitare quelle funzioni che in un ordinamento costituzionale sono essenziali per sostenere una rappresentanza pluralista e democratica, per realizzare un'attività legislativa rapida e di saggio discernimento, per dare fiducia e stabilità all'azione di governo" e, di conseguenza, con cui garantirne l'esercizio²⁰.

In sostanza, proprio come era successo, da ultimo, in corrispondenza della proposta di legge costituzionale concernente la modifica dell'art. 71 Cost. (A.C. 1173-A; trasmesso al Senato il 22 febbraio 2019 come A.S. 1089), anche questa riforma rischia di sottovalutare il complesso intreccio di poteri, attribuzioni e

¹⁷ G. SARTORI, *La funzione*, in S. SOMOGYI, L. LOTTI, A. PREDIERI, G. SARTORI, *Il Parlamento italiano 1946-1963*, Napoli, ESI, 1963, p. 347.

¹⁸ A. MANZELLA, *Premessa*, in A. MANZELLA, F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento: quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, il Mulino, 2007.

¹⁹ Sui cui v. M. VOLPI, La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza, in Costituzionalismo.it, n. 1/2020 e gli interventi raccolti in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare. Da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro, Napoli, Editoriale scientifica, 2017.

²⁰ A. TORRE, Meno siamo, meglio stiamo? Il numero dei parlamentari fra quantità e qualità della rappresentanza, in Quaderni costituzionali, Early access, 2020, p. 12.

funzioni che costituisce la trama del nostro ordinamento in mancanza di una visione 'strategica' degli interventi proposti21.

Ora, questo modo di procedere ha già di recente mostrato i suoi limiti. A titolo esemplificativo, si ricordi che l'assenza di un ragionamento complessivo su funzioni e funzionalità del Parlamento, oltre che sulla nozione di controllo parlamentare, ha caratterizzato la proposta, datata 21 dicembre 2017 e riproposta nell'ambito della XVIII legislatura²², di istituire presso la Camera un Comitato per il controllo parlamentare²³.

Promossa al fine di identificare "nuove modalità per rafforzare gli strumenti e le procedure" di verifica parlamentare, la proposta prevedeva l'istituzione di "un organismo politico che dia impulso all'attività di controllo", da istituirsi in "necessario raccordo con il sistema delle Commissioni permanenti", al fine di impostare "un corretto rapporto con le responsabilità ed i poteri del Governo".

L'attività del Comitato si sarebbe svolta sulla base di un programma annuale, all'interno del quale sarebbero stati individuati "i provvedimenti normativi, le relative disposizioni, gli adempimenti in esse previste e le eventuali ulteriori questioni di merito connesse", che sarebbero stati oggetto di verifica.

Inoltre, il Comitato avrebbe avuto il compito di monitorare il tasso di reattività dell'esecutivo agli atti parlamentati di sindacato e indirizzo, verificando altresì "la regolarità, la completezza e la tempestività degli adempimenti del Governo concernenti la trasmissione di relazioni al Parlamento e le nomine governative negli enti pubblici previste da disposizioni di legge" (art. 16-ter, c. 9).

Il Comitato di controllo è stato individuato come lo strumento per garantire una maggiore autorevolezza della Camera dei deputati nel rapporto con il Governo, tuttavia la sua collocazione nel sistema parlamentare non sarebbe stata univoca.

In questa prospettiva, i limiti di quell'approccio riformistico emergono con evidenza se si pensa all'indeterminatezza circa gli elementi essenziali che, come

Contributi raccolti nella selezione promossa in occasione del seminario I numeri nelle funzioni del Parlamento. Riduzione dei parlamentari e organizzazione delle Camere

²¹ Su cui si vedano G. BARCELLONA, Vox populi: potere referendario e mediazione parlamentare nel progetto di riforma dell'art. 71 della Costituzione, in federalismi.it, n. 12/2019; C. SALOI, Il rafforzamento del potere di iniziativa legislativa popolare nel progetto revisione costituzionale A.C. n. 1173-a, in Rivista AIC, n. 3/2019; V. DE SANTIS, Iniziativa popolare indiretta e referendum propositivo: resoconto e qualche riflessione a margine della proposta di revisione dell'art. 71 della Costituzione A.C. n. 1173 XVIII Legislatura, in Osservatorio costituzionale AIC, n. 3/2018; A. MORELLI, Il referendum propositivo: un'analisi costi-benefici, in federalismi.it, n. 6/2019.

²² XVIII legislatura, *Proposta di modificazione del regolamento* (Doc. II, n. 11). Sul punto si veda il commento *Una (nuova) proposta per il rinnovamento dei soggetti e delle sedi del controllo parlamentare, alla Camera dei deputati*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2019 (rubrica a cura di N. LUPO, con la collaborazione di C. FASONE, L. GORI e G. PICCIRILLI).

²³ XVII legislatura, *Proposta di modificazione del regolamento* (Doc. II, n. 23).

498 M. MALVICINI

abbiamo visto, caratterizzano l'attività di controllo e che, di conseguenza, avrebbero dovuto essere la matrice originaria dell'organo: così, l'incertezza circa l'oggetto e i parametri ai quali avrebbe dovuto fare riferimento l'attività del Comitato non avrebbero escluso che, in definitiva, esso si limitasse a svolgere un'attività di raccolta delle informazioni sull'utilizzo di alcuni istituti di diritto parlamentare traducendosi, in definitiva, in attività conoscitivo-informativa o, ancora, in un'attività di mera promozione istituzionale dell'assemblea di Palazzo Montecitorio.

La sottovalutazione di questo aspetto è un elemento che accomuna l'esperienza italiana a quella francese tanto che, nonostante le recenti esperienze di tentativi riformistici più "avveduti", l'attività di controllo non viene menzionata dalla relazione di accompagnamento del Projet de loi organique pour un renouveau de la vie démocratique, n° 2204 del 2019 che prevede, tra l'altro, la riduzione del numero di parlamentari²⁴. Più articolato è invece il dibattito in Regno Unito ove, accanto alle critiche concernenti la difficoltà per un numero minore di MPs di sostenere l'attività di controllo del Parlamento sul Governo²⁵, in sede di discussione del Parliamentary Constituencies Bill 2019-21 l'attività di scrutiny è stata richiamata indirettamente con riferimento al processo di ridefinizione dei collegi. In particolare, dinanzi alla proposta del Governo di garantire una maggiore neutralità delle Boundary Commissions, eliminando il passaggio dell'approvazione parlamentare, numerosi membri della Camera hanno sottolineato la riduzione degli spazi per un controllo del Parlamento (e, così, dei cittadini) sul processo decisionale in materia elettorale, a testimonianza della politicità (e dell'essenzialità) della materia de quo 26 .

Ora, in termini senz'altro preliminari, con riferimento al rapporto fra il progetto di revisione costituzionale e l'attività di controllo delle Camere, si potrebbe affermare che, analogamente a quanto previsto per le attività che vengono generalmente ricondotte alla funzione di 'garanzia' delle Camere (per es. elezione del presidente della Repubblica, elezione dei giudici costituzionali e dei membri

²⁴ Cfr. www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/renouveau vie democratique-organique.

Sul retroterra di queste proposte, prima del *Grand débat national*, si veda la ricostruzione del dibattito del biennio 2017-2018 svolta da R. CASELLA, *Il progetto di riforme istituzionali del presidente Macron e il ridimensionamento del ruolo del Parlamento francese*, in *Nomos*, n. 3/2018.

²⁵ Si veda, per esempio, ELECTORAL REFORM SOCIETY, *Why cutting the number of MPs could cut democratic scrutiny too*, 23 settembre 2016, disponibile all'indirizzo www.electoral-reform.org.uk/why-cutting-the-number-of-mps-could-cut-democratic-scrutiny-too/

²⁶ Di recente, cfr. <u>hansard.parliament.uk/commons/2020-06-02/debates/4AA173C4-2BE8-4E8F-8570-12A4C91680E9/ParliamentaryConstituenciesBill.</u>

del CSM), la riduzione del numero dei parlamentari non dovrebbe avere effetti diretti sull'esercizio dell'attività di controllo²⁷.

A differenza dei procedimenti di garanzia, questo esito non sarebbe dovuto ai vincoli di carattere istituzionale descritti nelle disposizioni della nostra Carta fondamentale, che prevedono *quorum* applicabili anche a consessi più ridotti rispetto agli attuali, quanto alla circostanza che le figure di controllo a disposizione dei parlamentari rimarrebbero tali perfino a seguito della riforma. Per esempio, è evidente che l'esame del Rendiconto generale ex art. 81 Cost. e la sottoposizione degli schemi di decreto legislativo alle Commissioni sono istituti il cui utilizzo – e la cui efficacia – dipendono, come testimonia la prassi, dall'attitudine dei parlamentari a verificare l'attività portata avanti dal Governo; in generale, dunque, la cultura politico-istituzionale della classe parlamentare incide fortemente su questo aspetto.

Ciò nondimeno, a questa prima osservazione deve aggiungersi anche il rilievo per il quale la riforma potrebbe avere un effetto indiretto sull'esercizio dell'attività di controllo a causa delle sue conseguenze sull'organizzazione complessiva delle Camere. Infatti, come è stato rilevato, la riforma avrebbe effetti sulla disciplina delle commissioni permanenti e speciali di ciascun ramo del Parlamento, potendo generare, da tale punto di vista, la necessità di reimpostare l'attuale assetto a partire dalle Commissioni permanenti²⁸.

A sua volta, questa eventualità potrebbe determinare un'alterazione degli spazi riservati all'attività di controllo delle due Camere, dato che non è da escludersi anche una revisione dell'attuale assetto delle Commissioni speciali e bicamerali, alcune delle quali rappresentano la sede in cui si realizzano determinate figure di controllo più istituzionalizzate.

Del resto, il controllo delle Camere si realizza spesso mediante organi permanenti con compiti di verificazione dell'attività governativa rispetto ai quali il Governo è tenuto a sottoporre la propria attività a questo organo. Un esempio

²⁷ Cfr. E. VIVALDI, Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari su alcuni funzioni "di garanzia" esercitate dal Parlamento, in E. ROSSI (a cura di), Meno parlamentari, più democrazia?, Pisa, Pisa University Press, 2020, pp. 87-100, spec. p. 99. Con riferimento ai regolamenti parlamentari si veda L. GIANNITI, N. LUPO, Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera, in Quaderni costituzionali, Early access, 2020, spec. p. 2 ss.

²⁸ L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in *Meno parlamentari*, più democrazia?, cit., p. 137: "In termini assoluti, infatti, deve essere considerato che – tenendo invariato il numero delle Commissioni – diventa assai difficile, specialmente al Senato, assicurare la proporzionalità fra i diversi gruppi parlamentari, il rapporto fra maggioranza ed opposizione, il divieto contestuale di appartenenza a più Commissioni e la necessaria sostituzione dei membri chiamati a far parte del Governo".

500 M. MALVICINI

felice di questi organi è rappresentato dal Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica (COPASIR; l. 124 del 2007).

Oggetto di una razionalizzazione a livello organizzativo e funzionale più di un decennio fa, il settore di servizi e informazioni per la sicurezza della Repubblica è oggi uno tra quelli in cui l'attività di controllo del Parlamento si esercita con più coerenza²⁹; per quanto riguarda l'ambito parlamentare, la l. 124/2007 ha previsto l'istituzione del COPASIR, organo composto da cinque deputati e cinque senatori, nominati dai presidenti delle Camere in proporzione ai gruppi parlamentari, , rispettando altresì la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni (e la cui composizione, pertanto, potrebbe essere suscettibile di modifiche a seguito di esito positivo del referendum).

Per quanto riguarda i profili funzionali, la l. 124/2007 (e successive modificazioni)³⁰ ha attribuito al COPASIR peculiari competenze in ordine alla verifica del funzionamento del sistema di intelligence. Tra queste ricordiamo il compito di verificare "in modo sistematico e continuativo" che l'attività del sistema di informazione rispetti la Costituzione e le leggi della Repubblica, e che le attività di informazione svolte da organismi pubblici non appartenenti al sistema di informazione per la sicurezza siano conformi ai principi dell'ordinamento costituzionale repubblicano.

A tal fine, e con specifico riferimento all'attività di controllo, a esso è garantito un ampio potere di audizione, il quale va letto di concerto con gli obblighi di comunicazione del presidente del Consiglio, che prevedono la trasmissione al Comitato, almeno ogni sei mesi, di una relazione sull'attività dei Servizi, nonché di un elenco dei pericoli per la sicurezza e l'andamento della gestione finanziaria dei Servizi.

In termini generali, la riforma del 2007 e una prassi parlamentare particolarmente "feconda" hanno portato un consolidamento degli spazi di controllo delle due Camere nei confronti della politica di informazione e sicurezza promossa del Governo. In questo senso, mediante l'attività del COPASIR, le Camere sono in grado di esercitare una pressione politica potenzialmente costante e continua nei confronti della compagine governativa. In particolare, come rilevano

²⁹ Su cui, in generale, v. AA. VV., *L. 3 agosto 2007 n.124 Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto*, in *La legislazione penale*, n. 4, 2007, p. 693 ss.; C. MOSCA, S. GAMBACURTA, G. SCANDONE, M. VALENTINI, *I servizi di informazione e il segreto di stato (Legge 3 agosto 2007, n. 124)*, Milano, Giuffrè, 2008.

³⁰ Su cui cfr. M. FRANCHINI, A proposito delle nuove competenze del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, in AA. VV., Studi in onore di Giuseppe de Vergottini, I, Padova, Wolters Kluwer - Cedam, 2015, pp. 695-717.

le relazioni annuali del Comitato al Parlamento³¹, è soprattutto tramite le audizioni ex art. 31, c. 1 della legge n. 124 del 2007, ossia in coincidenza con le audizioni del presidente del Consiglio dei Ministri ovvero dell'Autorità delegata concernenti le principali linee di indirizzo amministrativo e le questioni di alta amministrazione legate all'ambito dell'intelligence, che il Comitato esercita un'attività di controllo istituzionalizzata.

4. Contrappunti conclusivi

Nell'ambito del ripensamento delle funzioni e dell'articolazione delle due Camere, l'esperienza del COPASIR potrebbe essere usata come esempio anche in altri ambiti permettendo, in questo senso, di garantire una certa efficacia all'azione del Parlamento. Al contempo, come evidenziato da autorevoli studiosi³², anche il modello della Commissione bicamerale per le Questioni regionali potrebbe fornire una traccia di riferimento per la riorganizzazione del policentrismo parlamentare, mediante la selezione di specifici ambiti "tematici" rispetto ai quali favorire una maggiore istituzionalizzazione dell'attività di controllo delle Camere nei confronti del Governo (e.g. gli Affari europei)³³.

In generale, sembrano dunque aprirsi spazi inediti per la revisione dei regolamenti parlamentari (più evidenti nel caso di esito affermativo del referendum, non meno significativi nel caso di esito opposto). Ciò posto, la speranza è che nei prossimi mesi, a partire dalle riflessioni delle Giunte per il regolamento, si possano sviluppare dei progetti alimentati da obiettivi precisi e da una strategia riformistica a essi coerente, anche con riferimento all'attività di controllo delle Camere: considerata da molti esponenti istituzionali e studiosi come la risorsa da valorizzare per rinnovare le sedi di rappresentanza politica nel XXI secolo, ma sulla quale ancora oggi si fatica a trovare un terreno di confronto maturo.

³¹ Cfr. XVII legislatura, COMITATO PARLAMENTARE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA, *Relazione annuale* (6 giugno 2013 - 30 settembre 2014; Doc. XXXIV, n. 1), pp. 17-23; *Relazione annuale* (1° ottobre 2014 - 31 dicembre 2015; Doc. XXXIV, n. 3), pp. 28-29; *Relazione annuale* (1° gennaio 2016 - 31 dicembre 2016; Doc. XXXIV, n. 4), pp. 20-21; *Relazione annuale* (1° gennaio 2017 - 31 dicembre 2017; Doc. XXXIV, n. 5), pp. 37-40.

³² È la proposta di L. GIANNITI, N. LUPO, Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera, cit., p. 11.

³³ *Ivi*, p. 12.



Le Commissioni parlamentari: verso un'inevitabile riforma dell'intero sistema*

Francesco Neri**

Sommario

1. Introduzione. – 2. Le Commissioni permanenti, disciplina e effetti della riforma costituzionale. – 3. Un punto di partenza necessariamente comune, qualunque sia la soluzione adottata. – 4. Sulla soluzione più ragionevole ma non priva di insidie: l'accorpamento delle Commissioni permanenti. – 5. Le altre commissioni: perché è necessario valorizzare le bicamerali. – 6. Notazioni conclusive.

Data della pubblicazione sul sito: 19 settembre 2020

Suggerimento di citazione

F. NERI, Le Commissioni parlamentari: verso un'inevitabile riforma dell'intero sistema, 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).

^{**} Dottore in Scienze Politiche e Governo e laureando magistrale in Governo e Politiche (indirizzo Istituzioni e Politiche) nella Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli (LUISS) di Roma. Indirizzo mail: francesconeri1996@gmail.com.

1. Introduzione

La questione relativa al sistema delle commissioni parlamentari rappresenta uno snodo cruciale circa l'impatto della riforma costituzionale che riduce il numero dei parlamentari sull'organizzazione del Parlamento. A parere di chi scrive, il nostro ordinamento attende una revisione del sistema delle commissioni parlamentari da tempo. Si consideri che l'attuale riparto delle competenze delle Commissioni permanenti delle due Camere risale al 1987. A seguito della definizione di tale articolazione, l'unico intervento di rilievo apportato coincide con l'introduzione delle Commissioni competenti sulle questioni relative all'Unione Europea (rispettivamente nel 1996 alla Camera e nel 2003 al Senato). L'immobilismo degli ultimi anni è causa di un assetto fortemente anacronistico, a fronte delle significative riforme che si sono susseguite nel corso degli anni¹.

In primo luogo, si consideri il riordino delle competenze ministeriali tramite il decreto legislativo n. 300 del 1999, con cui sono stati istituiti quattordici Ministeri ai quali continua a non corrispondere uno speculare riparto delle competenze delle Commissioni permanenti delle due Camere. In questo senso, ad esempio, rispetto all'unione tra il Ministero delle finanze e il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, continua a sussistere nei due rami del Parlamento, la separazione fra le commissioni *Bilancio* e le commissioni *Finanze*.

In secondo luogo, si tenga in conto la riforma del titolo V, realizzata con la legge costituzionale n.3 del 2001, rispetto alla quale occorre segnalare due specifici rilievi. Il primo riguarda il nuovo riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni di cui all'articolo 117 della Costituzione, secondo un criterio di enumerazione delle materie di competenza esclusiva statale, concorrente e con una clausola residuale in favore degli enti territoriali. Nonostante la rilevanza della riforma, ad essa non è seguito alcun intervento volto a rendere coerente l'assetto delle Commissioni permanenti al nuovo riordino delle competenze dello Stato². Il secondo rilievo riguarda la mancata attuazione della previsione di cui all'articolo 11 della medesima legge costituzionale, con cui si dispone l'integrazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla

¹ N. LUPO, A proposito delle presidenze delle commissioni permanenti e, ancor prima, delle loro competenze e delle loro funzioni, in Forum di Quaderni costituzionali, 2006, p. 2.

² E. CATELANI, Alcune osservazioni sugli aspetti organizzativi del Parlamento e del Governo nell'attuazione del titolo V: la Conferenza Stato-Regioni e la Commissione parlamentare per le questioni regionali, in P. CARETTI (a cura di), Osservatorio sulle fonti 2002, Torino, Giappichelli, 2003, p. 40.

504 F. Neri

Commissione parlamentare per le questioni regionali, prevista quest'ultima dall'articolo 126 della Costituzione³.

In terzo ed ultimo luogo, l'articolo 5, comma 4, della legge costituzionale n.1 del 2012, attraverso il quale viene costituzionalizzata la funzione di controllo parlamentare sulla finanza pubblica. Sebbene non sia chiaro l'impatto di tale previsione sull'organizzazione delle Camere⁴, alla luce di quanto si dirà in seguito pare auspicabile una valorizzazione in senso bicamerale della previsione stessa.

Sia detto per inciso: la situazione di emergenza sanitaria attuale ha reso ancor più cogente l'attuazione di tali previsioni. In particolare, a fronte di un evidente difficoltà nel coordinamento fra Stato e Regioni, la Commissione per le questioni regionali può rappresentare un ulteriore sede di confronto, e con un verosimile ritorno a politiche economiche basate su ingenti disavanzi pubblici, appare lecito ritenere che il Parlamento rivendichi una sua centralità nel controllo dei flussi di spesa.

L'auspicio è che la riduzione dei parlamentari, per quanto rechi non poche criticità rispetto al nostro ordinamento, possa rappresentare quell'impulso decisivo per condurre il sistema delle commissioni ad una sostanziale riforma, che non si limiti alle sole permanenti ma si estenda anche alle bicamerali, speciali e di inchiesta.

2. Le Commissioni permanenti, disciplina e effetti della riforma costituzionale

Alcune premesse in cifre. Attualmente entrambe le Camere sono articolate in quattordici Commissioni permanenti, la cui composizione, a differenza delle giunte ed altri organi parlamentari, non è prestabilita dai regolamenti. Infatti alla Camera il numero di membri di ciascuna commissione varia da 42 a 47, mentre al Senato da 21 a 26. La ragione di questa scelta si deve alla necessità di garantire proporzionalità fra numero dei membri di un gruppo parlamentare e numero delle commissioni nel corso dell'intera legislatura, in cui tale rapporto può essere suscettibile di cambiamenti.

Oltre il mero dato numerico, l'elemento di maggiore differenziazione fra i due rami del Parlamento coincide con la diversa disciplina dei regolamenti in materia di composizione delle Commissioni permanenti. Sebbene entrambi (art.19, comma 3 r.C.; art.21 comma 2 r.S.), coerentemente al dettato costituzionale (di cui agli artt. 72.3 e 82.2 Cost.), prevedano che la composizione delle rispettive commissioni

³ *Ibid.*, p. 33, «l'attuazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3/2001 e l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali rappresentano un passaggio obbligato ed urgente per sostenere e valorizzare il doveroso processo di armonizzazione dell'ordinamento giuridico al nuovo dettato costituzionale».

⁴ E. GRIGLIO, Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi" regolamenti parlamentari, in Osservatorio sulle Fonti, 2, 2013, p. 6.

sia proporzionale rispetto alla consistenza numerica dei gruppi parlamentari, tra le due discipline vi è una significativa differenza. Circa la composizione delle Commissioni permanenti infatti, il regolamento della Camera interpreta rigidamente il principio di proporzionalità (previsto in Costituzione per la sede deliberante), attraverso un vincolo di esclusività per cui un deputato può presiedere una sola commissione (art.19, comma 3 r.C.). Al contrario, il regolamento del Senato, in ragione della più ristretta composizione dell'Assemblea, deroga parzialmente a tale vincolo, attenuando l'interpretazione seguita alla Camera tramite l'applicazione del criterio della rappresentatività⁵. Di regola, ciascun gruppo parlamentare designa i propri membri nelle singole Commissioni permanenti in ragione di uno ogni quattordici iscritti (art.21, comma 1 r.S.). Nel caso in cui però, si tratti di un gruppo parlamentare la cui consistenza numerica è inferiore rispetto al numero delle commissioni, si prevede una deroga per cui tali gruppi possono designare uno stesso senatore in massimo tre commissioni (art.21, comma 2 r.S.). In terzo luogo, per i senatori esclusi da tale ripartizione, attraverso la riforma del regolamento del Senato del 2017, è stata codificata l'interpretazione data dalla giunta per il regolamento in un parere dell'11 ottobre 2011, per cui i senatori eccedentari sono distribuiti in modo che in ciascuna commissione sia rispecchiata, per quanto possibile, la proporzione esistente in Assemblea tra tutti i gruppi parlamentari e il rapporto tra maggioranza e opposizione (art.21, comma 3, r.S.)⁶. Infine, dovendo tutti i deputati e senatori presiedere in una Commissione permanente, entrambi i regolamenti (art. 19, comma 3, r.C.; art. 21, comma 4, r.S.) prevedono che nel caso di parlamentari membri del Governo, questi siano sostituiti in commissione da altri appartenenti al medesimo gruppo. Si tratta dell'unica deroga al vincolo di esclusività previsto dal regolamento della Camera dei Deputati.

Definito il quadro, nel caso di approvazione della legge costituzionale alla consultazione referendaria, si assisterà nella prossima legislatura ad una drastica riduzione dei membri delle Commissioni permanenti, per cui ne sono stati stimati circa 30 alla Camera, e tra i 14 e 15 al Senato⁷. In generale, si pongono almeno due questioni di primaria rilevanza, sebbene entrambe assumano un carattere di maggiore criticità al Senato, la cui composizione è destinata a ridursi sensibilmente.

La prima consiste nella difficoltà di conciliare il principio di proporzionalità con la garanzia di rappresentatività in sede di commissione, per i gruppi parlamentari con una consistenza numerica non elevata. È evidente come al Senato

⁵ L. GIANNITI, N. LUPO, Corso di diritto parlamentare, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 150.

⁶ A. CARBONI, M. MAGALOTTI, Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato, in Federalismi.it, 1, 2018, p. 18.

⁷ C. TUCCIARELLI, Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari, in Osservatorio sulle fonti, 1, 2020, p. 180.

506 F. Neri

le minoranze saranno particolarmente penalizzate, a fronte di un crescente rischio di non permettere ai propri membri di presiedere nelle Commissioni permanenti (nonostante il regime più flessibile); alla Camera in ragione del vincolo di esclusività sopra esposto, alcuni gruppi non potrebbero di fatto partecipare ai lavori di tutte le Commissioni permanenti avendo un numero di parlamentari inferiore al numero di commissioni. Si tratta di un'eventualità concreta vista la possibilità di istituire gruppi in deroga alla soglia minima di venti deputati, secondo il rispetto del requisito elettorale (art.14, comma 2, r.C.).

La seconda questione, con riguardo al Senato, concerne l'assegnazione di regola delle proposte di legge alla sede deliberante o alla sede redigente, secondo la recente modifica apportata al regolamento (art.34, comma 1-bis, r.S.). Si comprende con facilità come una simile previsione, applicata in commissioni che saranno composte tra i 14 e 15 senatori, causi significative complicazioni in termini di legittimazione delle decisioni prese in sede di commissione. Il rischio che si correrebbe è quello per cui sarebbe sufficiente un esiguo numero di parlamentari per approvare una legge. A questo proposito, pare lecito ritenere come vi sia una forte incoerenza tra la riforma costituzionale e la recente disposizione introdotta nel regolamento del Senato, il cui obbiettivo è chiaramente quello di valorizzare il ruolo delle Commissioni permanenti nell'attività legislativa8. Ad ogni modo, la sede legislativa e quella redigente sono previste anche alla Camera, per cui seppur in misura minore, si ripresenta la medesima questione. A questo proposito, è stato calcolato che alla VI Commissione Finanze (Camera) sarebbero sufficienti sette deputati per approvare una legge, mentre nella 11^a Commissione Lavoro pubblico e privato, e Previdenza Sociale (Senato) solo quattro senatori9. Sebbene sia stato segnalato che un possibile rimedio a tale distorsione si possa trovare nella possibilità di richiedere il rinvio in Aula, da parte del Governo, di un quinto dei membri della commissione o di un decimo dei componenti dell'Assemblea (artt. 35, comma 2 e 36, comma 3 r.S.; art. 92, comma 4 r.C.), permangono delle perplessità rispetto al conseguimento dei quorum necessari per attivare tale istituto, vista la crescente difficoltà per i gruppi di minoranza nel raggiungere tali soglie¹⁰.

⁸ Cfr. R. DICKMANN, *Il circuito democratico della rappresentanza nella prospettiva della riduzione dei parlamentari e di eventuali modifiche dei regolamenti delle Camere*, in «Federalismi.it», 10, 2020, p. 28, ed E. GIANFRANCESCO, *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *Federalismi.it*, 1, 2018, p. 8, «potenzialmente innovativa si presenta la valorizzazione delle sedi decentrate con un effetto in via teorica moltiplicatore della produzione legislativa del Senato».

⁹S. CURRERI, Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere, in Federalismi.it, 10, 2020, p. 9.

¹⁰ Ibid.

3. Un punto di partenza necessariamente comune, qualunque sia la soluzione adottata

A parere di chi scrive, prima di intervenire direttamente sul sistema delle Commissioni permanenti e auspicando un suo deciso ripensamento, la priorità delle Camere deve essere quella di intervenire sulle loro discipline regolamentari con lo scopo di favorirne una convergenza. In particolare, le disposizioni che devono costituire un'assoluta priorità sono l'articolo 19 comma 3 del regolamento della Camera, e l'articolo 21, comma 2 del regolamento del Senato. Da una parte, rimuovere il vincolo di esclusività di un deputato per una commissione permetterebbe alle forze politiche minori di godere di una maggiore rappresentatività nelle Commissioni permanenti¹¹. Peraltro, sebbene il limite massimo di tre commissioni attualmente previsto al Senato appaia idoneo a garantire rappresentatività e proporzionalità nelle composizioni delle Commissioni permanenti (a fronte di un'Assemblea composta da 315 membri), si può pensare ad una sua introduzione alla Camera dei Deputati, che in caso di approvazione della riforma costituzionale sarà appunto composta da 400 parlamentari.

Al contrario, un'estensione di tale limite al Senato non pare privo di insidie. In effetti, in un Senato composto da 200 membri, il limite massimo di tre commissioni per singolo senatore pare inadeguato, in quanto attualmente rapportato ad un'Assemblea di 315 membri e ad una disciplina dei gruppi parlamentari che non permette significative deroghe ad una soglia minima di dieci senatori necessaria per costituire un gruppo (eccezion fatta per le minoranze linguistiche).

Al tempo stesso, la questione non incide esclusivamente sulla rappresentatività dei gruppi, ma anche sulla qualità e sull'organizzazione dei lavori parlamentari. Sebbene entrambi i regolamenti prevedano un divieto per sedute concomitanti tra Assemblea e rispettive commissioni (art.30, comma 5, r.C.; art.53, comma 2, r.S.), non è vietata la sovrapposizione temporale per le sedute di quest'ultime. Conseguente sarà la scelta, specialmente al Senato e per i senatori appartenenti a gruppi di ridotta composizione, tra quale commissione presiedere e quali non. La questione sarebbe ulteriormente aggravata nel caso di deputati e senatori appartenenti ad altri organismi parlamentari, come Giunte, Comitati, Commissioni speciali, Commissioni bicamerali, Commissioni consultive e delegazioni parlamentari¹². Questo potenziale pregiudizio nei confronti delle minoranze pare manifestare ancora una volta il carattere "maggioritario" della riforma, favorevole

¹¹ L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno Parlamentari, più democrazia?*, Pisa, Pisa University Press, 2020, p. 137.

¹² S. CURRERI, *op. cit.*, p. 10.

508 F. Neri

cioè ai gruppi facenti parte della maggioranza di Governo, la cui posizione risulterà ulteriormente rafforzata oltre che in Assemblea anche in sede di commissione.

Occorre ribadire come qualsiasi scelta verrà adottata dal legislatore rispetto alla riforma del sistema delle commissioni, essa dovrà bilanciare il *trade-off* tra principio di proporzionalità e criterio di rappresentatività¹³. Perché tale obbiettivo possa essere pienamente conseguito, va considerata la necessità di una contestuale revisione delle disposizioni regolamentari relative alla composizione dei gruppi parlamentari. La ricerca di una coerenza di fondo fra i criteri e i principi secondo i quali saranno auspicabilmente riformate due discipline strettamente connesse fra loro, pare indispensabile affinché possa essere garantita una composizione delle commissioni quanto più "fedele" rispetto a quella del Parlamento, ma che garantisca allo stesso tempo la presenza dei gruppi minori, senza che questi risultino sovrarappresentati.

Sulla soluzione più ragionevole ma non priva di insidie: l'accorpamento delle Commissioni permanenti

Tra le diverse soluzioni prospettate per risolvere la questione relativa alle Commissioni permanenti, a parere di chi scrive, l'accorpamento delle commissioni di Camera e Senato pare rappresentare la soluzione preferibile. In primo luogo, qualche breve considerazione sul metodo con cui attuare la revisione del sistema delle Commissioni permanenti. Questo dovrà essere bicamerale, in modo da evitare asimmetrie fra i due rami del Parlamento, già peraltro esistenti, con riguardo alla non completa specularità tra le competenze assegnate alle commissioni di Camera e Senato. Come è stato segnalato, questo punto è di notevole importanza perché un'omogeneità tra le competenze delle commissioni delle due Camere potrebbe favorire un approccio comune nel disegno delle politiche pubbliche. L'assenza di questa condizione comporterebbe una non perfetta coincidenza fra gli approcci adottati dai due soggetti promotori, con il rischio che prevalgano alcuni orientamenti su altri¹⁴.

Ad ogni modo, l'accorpamento dovrebbe essere previsto per le sole commissioni competenti in materie tra loro omogenee, evitando il rischio per cui le sedute della medesima commissione siano caratterizzate dalla trattazione di questioni estranee fra di loro. Alla Camera, possibili accorpamenti possono interessare la V Commissione *Bilancio, tesoro e programmazione* con la VI

¹³ Cfr. G. GUERRA, Quando il legislatore costituzionale "dà i numeri" è meglio non fidarsi. Brevi osservazioni critiche sulla riduzione dei parlamentari, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2, 2020, p. 526 e M. VOLPI, La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza, in Costituzionalismo.it, 1, 2020, p. 72.

¹⁴ N. LUPO, A proposito delle presidenze delle commissioni permanenti e, ancor prima, delle loro competenze e delle loro funzioni, cit., p. 2.

Commissione Finanze, ma anche la XIII Commissione Agricoltura con la X Commissione Attività produttive, commercio e turismo. Analogamente al Senato, la 5^a Commissione Programmazione economica, bilancio con la 6^a Commissione Finanze e Tesoro, e la 9^a Commissione Agricoltura e produzione agroalimentare con la 10^a Commissione *Industria, commercio, turismo*¹⁵. In aggiunta, si potrebbe valutare una fusione delle commissioni Affari esteri con quelle per le Politiche dell'Unione Europea. Non si tratta di un'ipotesi irrealistica, considerando che già la III Commissione Camera è denominata Commissione Affari esteri e comunitari, oltre all'intreccio fra le attività del Ministero degli Esteri (di cui fa parte la Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione Europea) e l'attività del Ministro per gli Affari Europei. Ulteriore spunto viene offerto dal modello del Consiglio dell'Unione Europea, che secondo il proprio regolamento interno si riunisce con dieci formazioni diverse. Oltre ad una significativa riduzione del numero delle commissioni, connessa alla riduzione dei componenti delle due Camere, con un simile assetto si rafforzerebbe il ruolo di indirizzo e controllo dei due rami del Parlamento nei confronti dell'Esecutivo in sede di Consiglio, in particolare durante la fase ascendente¹⁶.

Alla luce di queste premesse, si esamineranno di seguito le ragioni che rendono tale ipotesi quella di più facile percorribilità e successivamente i profili critici, trattandosi di un'opzione non priva di insidie.

In primo luogo, l'effetto più immediato e riscontrabile che comporterebbe l'accorpamento di alcune commissioni è quello di evitare un'eccessiva riduzione delle proprie composizioni. Questo dato assumerebbe un particolare rilievo al Senato, vista la questione relativa all'applicazione dell'art. 34, comma 1-bis, del suo Regolamento e dunque all'assegnazione di regola delle proposte di legge alle commissioni in sede redigente e deliberante. Non si tratta di una soluzione definitiva (resta auspicabile un intervento su tale norma¹⁷), ma certamente si attenuerebbe il carattere critico di questa disposizione, emerso alla luce della riforma costituzionale.

In secondo luogo, attraverso la fusione di alcune Commissioni permanenti si ridurrebbe il grado di sovrarappresentatività delle forze politiche minori. Per esemplificare, ipotizzando una riduzione delle soglie dei gruppi più o meno proporzionale rispetto a quella dei membri di Assemblea, per esempio del 30%, al Senato la soglia per la costituzione di un gruppo equivarrebbe a sette senatori. Nel caso in cui il numero di commissioni restasse invariato, un gruppo di sette senatori dovrebbe essere presente in ben quattordici commissioni, in altri termini due

¹⁵ S. Curreni, *op. cit.*, p. 12.

¹⁶ N. LUPO, A proposito delle presidenze delle commissioni permanenti e, ancor prima, delle loro competenze e delle loro funzioni, cit., p. 3.

¹⁷ M. VOLPI, op. cit., p. 73.

510 F. Neri

commissioni per ciascun senatore (peraltro eventualità accolta dall'attuale disciplina). Se invece il numero di commissioni si riducesse a dieci (riprendendo il modello del Consiglio dell'Unione Europea), solo tre membri del gruppo dovrebbero essere membri di due commissioni. È quindi evidente come il grado di sovrarappresentatività si riduca, visto che in questo modo, il numero di Commissioni permanenti tende al numero minimo di parlamentari necessari per costituire un gruppo. Conseguentemente vi sarebbe un ulteriore vantaggio. Essendo ridotto il numero di commissioni, le possibilità per cui uno stesso parlamentare debba presenziare in due sedute concomitanti tenderebbero a ridursi.

In terzo ed ultimo luogo, la revisione del sistema delle commissioni potrebbe correggere le evidenti sproporzioni circa la quantità di tempo impiegata per i lavori in sede di commissione. In effetti, basti notare come commissioni quali *Bilancio* e *Affari costituzionali* siano più "impegnate" delle altre, poiché oltre alla funzione referente svolgono quella di commissione filtro, comportando un maggior carico di lavoro a cui non corrisponde però una migliore qualità dell'attività svolta ¹⁸. Per una distribuzione più equa dei lavori, pare auspicabile un ripensamento delle assegnazioni alle commissioni filtro a favore delle permanenti competenti in materia, in grado di garantire, per provvedimenti dal contenuto ampio e variegato quali quelli c.d. *omnibus*, maggiore profondità dell'esame svolto in sede referente.

Contestualmente, non vanno dimenticate le criticità che questa soluzione porterebbe con sé. In primo luogo, se l'accorpamento di alcune commissioni ne garantirebbe una più congrua composizione numerica, invero si assisterebbe anche ad una significativa crescita del carico di lavoro per i singoli membri. In questo senso, vi è il rischio che le commissioni possano perdere il ruolo centrale assunto nello svolgimento dei lavori parlamentari. Ruolo che si deve almeno a due fattori quali, in primo luogo: la specificità e la profondità del dibattito in sede di commissione e la minore formalità dei lavori interni. Si tratta di elementi che, come testimoniato dalle tendenze delle ultime legislature, hanno reso le commissioni sempre più «baricentro del sistema parlamentare» ¹⁹. Eventuali accorpamenti, sebbene limitati ad alcune di esse, renderebbero probabilmente più superficiali i dibattiti in sede, pregiudicando inoltre l'attività di controllo verso il Governo da parte delle opposizioni e delle minoranze.

In secondo luogo, con riguardo alle considerazioni precedentemente sviluppate rispetto al mancato adeguamento del sistema delle Commissioni permanenti al nuovo riparto ministeriale, va ricordato che l'eventuale accorpamento di alcune di esse allontanerebbe ulteriormente il raggiungimento di una perfetta specularità

¹⁸ L. GIANNITI, N. LUPO, Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera, in Forum di Quaderni Costituzionali, 3, 2020, p. 11.

¹⁹ R. DICKMANN, *op. cit.*, p. 28.

con gli attuali Ministeri, fondamentale perché le commissioni possano svolgere un'adeguata attività di indirizzo e controllo nei confronti del Governo²⁰.

In conclusione, quella che si pone come l'opportunità di più facile realizzazione per razionalizzare il sistema delle Commissioni permanenti non pare comunque priva di insidie. L'assenza di specularità rispetto ai Ministeri potrebbe essere compensata attraverso la valorizzazione delle sedi bicamerali. Più in generale, poi, la revisione che dovrebbe investire il sistema delle commissioni non dovrebbe circoscriversi a quelle permanenti ma estendersi con maggiore ampiezza, appunto alle bicamerali ma anche alle speciali e a quelle di inchiesta.

5. Le altre commissioni: perché è necessario valorizzare le bicamerali

Alla luce di quanto discusso, una valorizzazione delle Commissioni bicamerali (attualmente quattordici comprese quelle di inchiesta) pare necessaria affinché si possa garantire un rafforzamento dell'attività di indirizzo e controllo del Parlamento nei confronti dell'Esecutivo.

Si consideri in primo luogo l'unica Commissione bicamerale prevista in Costituzione, quella per le questioni regionali. L'attesa integrazione con rappresentanti degli enti territoriali e locali oltre che auspicabile per i motivi dettati dall'emergenza attuale, può rappresentare uno strumento utile per attenuare la perdita di rappresentatività del Parlamento causata dalla riduzione dei parlamentari. Pare inoltre possibile un trasferimento di competenze da parte di altre bicamerali, come la Commissione sul federalismo fiscale e la Commissione per la Semplificazione²¹.

In secondo luogo, ad un possibile accorpamento delle Commissioni permanenti per le *Politiche dell'Unione europea* con quelle per gli *Affari esteri*, potrebbe corrispondere l'istituzione di un'unica bicamerale per gli Affari europei²². La conseguenza di questa operazione sarebbe quella di riunire in un'unica sede le attività di indirizzo e controllo nei confronti dell'Esecutivo, riducendo il grado di frammentazione del Parlamento e rendendo dunque meno faticoso il raggiungimento di una posizione unitaria nazionale in sede di Consiglio europeo. Analogamente alla Commissione per le Questioni regionali, anche in questo caso

²⁰ C. MASCIOTTA, I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari, in Osservatorio sulle fonti, 2, 2020, p. 782.

²¹ L. GIANNITI, N. LUPO, Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera, cit., p. 13. Si veda anche G. TARLI BARBIERI, La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo), in E. ROSSI (a cura di), Meno Parlamentari, più democrazia?, cit., pp. 223-224.

²² L. GIANNITI, N. LUPO, Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera, cit., p. 13.

512 F. Neri

si potrebbe pensare al trasferimento di competenze di altri organi bicamerali, come il comitato Schengen²³.

In terzo luogo, la costituzionalizzazione della funzione del controllo sulla finanza pubblica da parte del Parlamento apre a possibili soluzioni in chiave bicamerale. La possibilità di istituire un'ulteriore sede di confronto, con lo scopo di monitorare e dibattere le scelte di politica economica dell'Esecutivo, garantirebbe un miglior coordinamento delle procedure nazionali anche rispetto ai vincoli europei. Più in generale, sarebbe una risposta coerente rispetto al progressivo sviluppo dei c.d. procedimenti parlamentari euro-nazionali, disciplinati sia dal diritto dell'Unione che da quello costituzionale nazionale e coinvolgenti istituzioni appartenenti ad entrambi gli ordinamenti²⁴. Come è noto, nell'ambito della governance economica europea il procedimento euro-nazionale per eccellenza è rappresentato dal semestre europeo, in cui si determinano gli indirizzi di politica economica a cui dovranno attenersi gli Stati Membri, coerentemente al Patto di Stabilità e Crescita e alle previsioni macroeconomiche della Commissione Europea. L'istituzione di una commissione bicamerale per il controllo sulla finanza pubblica, condurrebbe il Parlamento ad assumere un ruolo più incisivo nella discussione e nell'elaborazione dei diversi documenti programmatici che l'Esecutivo deve presentare alla Commissione Europea.

In generale, non essendo disciplinate dai regolamenti, occorrerà una revisione della disciplina legislativa relativa alla composizione della Commissioni bicamerali e d'inchiesta. La composizione di questi organi è stabilita dalle rispettive leggi istitutive, spesso secondo un criterio paritario²⁵.

Per completezza, con riguardo alle Commissioni speciali, essendo queste espressamente previste dai regolamenti secondo una composizione tale da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari (art.22, comma 2, r.C; art.24, r.S.) e visto lo scarso ricorso a questo strumento, pare sufficiente una riduzione del numero dei membri.

²³ Ibid.

²⁴ N. LUPO, *Alla ricerca della funzione parlamentare di coordinamento*, in *Federalismi.it*, 3, 2019, p. 130.

²⁵ Giova ricordare che per le commissioni di inchiesta, la Costituzione prevede che la composizione sia ispirata secondo il principio di proporzionalità (art. 82, comma 4, Cost.).



Estinzione di IPAB in dissesto e oneri per i Comuni per l'accollo del personale dell'ente estinto*

SANDRO DE GOTZEN**

Nota a Corte Costituzionale, sentenza n. 135 del 6 luglio 2020. Disponibile all'indirizzo: http://www.giurcost.org/decisioni/2020/0135s-20.html.

Data della pubblicazione sul sito: 23 settembre 2020

Suggerimento di citazione

S. DE GOTZEN, Estinzione di IPAB in dissesto e oneri per i Comuni per l'accollo del personale dell'ente estinto, in Forum di Quaderni Costituzionali, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

^{*} Contributo in corso di pubblicazione in Le Regioni.

^{**} Professore Associato di Diritto Amministrativo nell'Università degli Studi di Trieste. Indirizzo mail: <u>degotzen@units.it</u>.

514 S. DE GOTZEN

1. A distanza di lustri dall'emanazione della legge statale regolativa¹, la vicenda della trasformazione o soppressione delle IPAB non si è conclusa e conosce nuovi sviluppi. La legge regionale siciliana 9 maggio 1986, n. 22, art 34 comma 2, obbliga i Comuni a "assorbire il patrimonio ed il personale delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza soppresse autoritativamente dall'Amministrazione regionale".

Le IPAB siciliane, anche per la costante riduzione del contributo finanziario regionale ed il mancato inserimento nel sistema socio-assistenziale², si trovano immerse in una grave crisi finanziaria, che ne ha portato non poche all'estinzione; la Regione Sicilia prevede l'accollo automatico, da parte dei Comuni del territorio, delle pesanti posizioni debitorie delle IPAB e del loro personale.

Tale obbligo ricade sui Comuni in quanto ad essi spetta la prerogativa di organizzare e gestire i servizi socio-assistenziali. Tuttavia la devoluzione del patrimonio a titolo universale, comprensivo di attivi e passivi di bilancio, porta ad un vulnus per le finanze comunali, dato che la maggior parte delle IPAB versa in stato di dissesto finanziario; anche la devoluzione automatica di tutto il personale delle IPAB estinte incide negativamente, oltre che per ciò che concerne l'autonomia finanziaria dei Comuni, anche sull'assetto organizzativo di essi, con una violazione dell'art. 97 Cost. per ciò che riguarda il principio del buon andamento.

2. Nella fattispecie presa in considerazione risulta evidente che manca un'adeguata provvista finanziaria, da parte della Regione Sicilia, a fronte di un obbligo di accollo di rilevanti oneri da parte dei Comuni. Ciò viene ad incidere, come si è detto, illegittimamente, sui Comuni sia sul versante finanziario che su quello organizzativo.

La giurisprudenza costituzionale pregressa è nel senso che "il subentro di un ente nella gestione di un altro ente soppresso (o sostituito) deve avvenire in modo tale che l'ente subentrante sia salvaguardato nella sua posizione finanziaria, necessitando al riguardo una disciplina ...la quale regoli gli aspetti finanziari dei relativi rapporti attivi e passivi e, dunque, anche il finanziamento della spesa necessaria per l'estinzione delle passività pregresse (tra le altre, sentenza n. 364 del 2010)": in tal senso si esprime la sentenza 8/2016, richiamata dalla decisione in commento.

¹ Si tratta dell'art. 10 l. 328/2000 che detta la prima disciplina organica della assistenza sociale. Sulla riforma delle IPAB si possono vedere, anche per indicazioni bibliografiche, S. DE GOTZEN, *La legislazione regionale sulle IPAB dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2008, p. 277 ss. e ID., *IPAB*; in M. MALO, P. SANTINELLO (a cura di), *Veneto. Voci per un dizionario giuridico*, Giappichelli, p 104 ss.

² Sent. 135/2020 C. cost., punto 6 in dir.

Con sentenza 135/2020 la Corte costituzionale, conformemente a questo indirizzo, dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 34 comma 2 della l.r.22/1986 che dispone l'accollo di debiti e personale delle IPAB in capo ai Comuni del territorio, in via automatica e totalitaria, senza altra regolamentazione. Non si prevedono norme sui pregressi rapporti di debito e credito né criteri per l'assorbimento del personale dell'ente estinto.

3. La sentenza approfondisce in modo particolare il problema della conservazione dei posti di lavoro del personale delle IPAB estinte; mette in luce come l'esigenza di tutela del lavoro del personale delle IPAB estinte "forma sistema" con altre norme "che provvedono ad interessi di uguale portata costituzionale, quale l'interesse al buon andamento dei pubblici uffici, "condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale" (punto7.2. in dir).

Statuisce la Corte che sarà necessario da parte del legislatore regionale un "attento bilanciamento" tra "tutela del diritto al lavoro ed organizzazione razionale della pubblica amministrazione": la Corte prende in considerazione non tanto il peso dei debiti pregressi delle IPAB, ma, specificamente, l'accollo del personale. Dovrà essere effettuata la "previa determinazione dei criteri e delle modalità relativi all'individuazione delle figure professionali e dei dipendenti destinati a ricoprirle in modo congruente e compatibile con l'apparato amministrativo ricevente".

La dichiarazione di illegittimità costituzionale importa - statuisce la sent. 135/2020 - l'obbligo per il legislatore regionale di individuare "un ragionevole punto di equilibrio" "che contemperi tutti i valori costituzionali in gioco, primo fra tutti quello della tutela dei soggetti deboli" (punto 9 in dir.).

Questo implica, se ne deduce, che la presa in carico del personale delle IPAB estinte da parte dei Comuni non è automatica e necessariamente relativa a tutto il personale, ma debba incontrare dei limiti (o implicare trasferimenti di risorse da parte della Regione) in modo da tutelare l'interesse ad una corretta organizzazione dell'ente ricevente.

La giurisprudenza costituzionale recente, d'altra parte, (sent. 170/2020, punto 6.2.1. in dir.), richiamata dalla sentenza in commento, afferma chiaramente che "non può essere configurato un diritto fondamentale incomprimibile al mantenimento del posto di lavoro".

Si valorizza, poi, certamente, con un richiamo alla sent. 202/2104 (punto 2.3. in dir.), la necessità di "accordare una posizione particolarmente energica ad un bene di indubbia pregnanza, quale la tutela dei lavoratori interessati al processo di trasferimento". Al contempo si statuisce che "ciò deve avvenire nel rispetto dei principi costituzionali, tra i quali assume rilievo prioritario il buon andamento della pubblica amministrazione sotto il profilo dell'effettivo e corretto impiego dei lavoratori nel nuovo organismo in cui vengono inseriti", da cui consegue "la previa

516 S. DE GOTZEN

necessaria determinazione dei criteri e delle modalità relativi all'individuazione delle figure professionali e dei dipendenti destinati a ricoprirle in modo congruente e compatibile con l'apparato amministrativo ricevente".

Si pensi a dipendenti dell'ente estinto che abbiano ricoperto in esso posizioni equivalenti a quelli previsti e già coperti nell'ente subentrante, e alla connessa esigenza di evitare la duplicazione di posizioni organizzative nell'ente subentrante. Si pensi ancora, come argomenta la Corte, alla circostanza che l'assorbimento totalitario del personale dell'ente estinto può incidere "sui vincoli relativi alle assunzioni negli anni successivi" e "comprime le scelte organizzative degli enti locali, impedendo di assumere figure che possono essere necessarie per lo svolgimento delle loro funzioni" (punto 7.2. in dir.).

Altra decisione della Corte, richiamata dalla sentenza in commento, aveva ribadito che "costituisce ... principio fondamentale della finanza pubblica quello secondo il quale , nella ipotesi in cui l'esercizio di funzioni e servizi resi dalla pubblica amministrazione all'utenza, o comunque diretti al perseguimento di pubblici interessi collettivi, venga trasferito o delegato da una ad altra amministrazione, l'autorità che dispone il trasferimento o la delega è, pur nell'ambito della sua discrezionalità, tenuta a disciplinare gli aspetti finanziari dei relativi rapporti attivi e passivi e dunque anche il finanziamento della spesa necessaria per l'estinzione delle passività pregresse", e che non può ritenersi conforme ai principi fondamentali rinvenibili nella legislazione dello Stato "la totale omissione, da parte del legislatore regionale, di ogni e qualsiasi disciplina a questo riguardo", dato che l'"omissione può essere foriera di incertezza" (così sent. 364/2010, punto 8 in dir.)

Ricorda, inoltre, tale decisione, a proposito della delega di funzioni ad altro ente, che può essere dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma relativa al trasferimento "nella parte in cui non si prevedono modalità di finanziamento della spesa per l'Amministrazione delegata ... perché quest'ultima potesse far fronte alle passività maturate prima della delega delle funzioni del soppresso Consorzio dei comuni non montani del Materano" (sent. 364/2010 punto 10 in dir.).

4. La Corte emette una pronunzia "di indirizzo" che obbliga il legislatore regionale a prevedere copertura finanziaria e criteri di inserimento del personale dell'ente estinto.

Con la statuizione di un indirizzo costituzionalmente necessario la sentenza 135/2020 prescrive l'obbligo per il legislatore regionale di provvedere alla risoluzione del problema delle IPAB in dissesto, indicando a) i principi per provvedere all'inserimento del personale b) le norme di copertura finanziaria.

La legge regionale, dunque, dovrà provvedere "alla previa necessaria determinazione dei criteri e delle modalità relativi all'individuazione delle figure professionali e dei dipendenti destinati a ricoprirle in modo congruente e compatibile con l'apparato amministrativo ricevente". (punto 7.2. in dir.). La giurisprudenza costituzionale, come si è detto sopra, evidenzia l'inconfigurabilità di un diritto incomprimibile al mantenimento del posto di lavoro e quindi sarà possibile che, ove siano prevalenti i principi costituzionali concorrenti con la tutela al diritto al lavoro del personale dell'ente soppresso, consistenti nel buon andamento dell'amministrazione, non tutto il personale dell'ente estinto possa transitare nel nuovo ente in cui si prevede l'inserimento del personale.

Ma sembra evidente che non sarebbe realistico pensare che la legge regionale possa prevedere anche, per ciascuna delle posizioni organizzative, il concreto inserimento del personale dell'ente estinto, ponendosi in ipotesi come legge provvedimento, ma che successivamente alla legge regionale di principi sarà necessaria una adeguata specifica istruttoria, che prenda in esame le diverse posizioni organizzative e le metta a confronto con le professionalità rese disponibili dall'estinzione dell'ente. La scelta concreta sarà dunque presumibilmente affidata, sulla base di una adeguata procedimentalizzazione, agli stessi comuni riceventi, che non potrebbero certo essere pretermessi nella valutazione delle proprie esigenze organizzative.

La Corte affida dunque sia al legislatore regionale che, sulla base delle norme regionali, alle amministrazioni comunali coinvolte, un compito difficile ma inevitabile, nella prospettiva di un corretto bilanciamento tra tutela del diritto al lavoro ed "organizzazione razionale della pubblica amministrazione".



Recensione a S. Staiano (a cura di), "Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19", Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 1-772

SIMONE CAFIERO*

Indice disponibile all'indirizzo:

https://www.unina.it/documents/11897/0/Indice+-+Nel+ventesimo+anno+del+terzo+millennio/b35be096-6e51-439d-ab39bfb6a7fdfd02

Data della pubblicazione sul sito: 22 settembre 2020

Suggerimento di citazione

S. STAIANO, Recensione a S. Staiano (a cura di), "Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19", Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 1-772, in Forum di Quaderni Costituzionali, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Dottorando di ricerca in Diritto dell'Economia nell'Università degli Studi di Napoli Federico II. Indirizzo mail: simone@cafiero.it.

Il volume "Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19" propone una riflessione critica, alimentata dal contributo di diversi autori, in merito alle conseguenze dell'emergenza sanitaria generata dal nuovo coronavirus SARS-COV-2 sull'ordinamento giuridico, sul sistema politico e sull'assetto economico del nostro Paese.

Il punto di vista privilegiato dall'opera è senz'altro quello giuridico e guarda alla varietà dei problemi posti dalle strategie con cui i pubblici poteri hanno inteso far fronte agli scenari, in talune fasi davvero drammatici, dischiusi dalla pandemia. Alle riflessioni dei giuristi, però, si accompagnano apporti afferenti ad altre discipline quali l'economia, la scienza politica, la medicina, la statistica. Si tratta, invero, di una precisa scelta metodologica: la portata del fenomeno in discorso è tale da richiedere, anche nella prospettiva di un'indagine perlopiù incentrata sui nodi giuridici del governo dell'emergenza, un ampio confronto interdisciplinare in grado di rendere ragione della sua complessità. È solo per tale strada che la riflessione giuridica plurale condotta nel volume può giovarsi di una piena conoscenza del «fatto» emergenziale.

La scelta di metodo appena descritta si riflette nella struttura del volume, che si articola in sei parti, ciascuna delle quali ospita contributi riconducibili ad un diverso ambito disciplinare.

La Parte I, dedicata specificamente alla riflessione costituzionalistica sui modi della produzione del diritto durante la pandemia, si apre con un contributo di Sandro Staiano. L'autore, osservando che non si è assistito alla deliberazione dello «stato di guerra» da parte delle Camere a norma dell'art. 78 Cost., e rifiutando l'idea che possa essersi affermato in via di fatto uno «stato d'eccezione» non previsto da norme costituzionali e capace di determinare la sospensione di queste ultime, sostiene che l'emergenza in atto debba trovare collocazione nel «normale» regime dell'art. 77 Cost., rientrando tra i «casi straordinari di necessità e d'urgenza» che consentono al Governo di esercitare il potere normativo di rango primario attraverso decreti-legge. È proprio con un decreto-legge, il d.l. 23 febbraio 2020, n. 6 (poi modificato dal d.l. 25 marzo 2020, n. 19), che si è delineato l'assetto dei poteri di ordinanza che ha caratterizzato la strategia di governo della crisi sanitaria, prevedendo che essi fossero esercitati attraverso decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e, «nelle more dell'adozione» di questi ultimi, attraverso ordinanze del Ministro della salute, delle Regioni e dei sindaci. A questi poteri d'ordinanza, che si aggiungono a quello conferito al Dipartimento della protezione civile dal d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, si è poi affiancato quello attribuito al Commissario straordinario per l'emergenza, a norma del d.l. 17 marzo 2020, n. 18. Ebbene, se è vero che non è in atto alcuno «stato di eccezione» idoneo ad autorizzare la sospensione delle garanzie costituzionali, la dottrina non può esimersi dal verificare la conformità alla Costituzione della decretazione

520 S. CAFIERO

emergenziale appena richiamata. In tal senso, a giudizio dell'autore, i principali profili di tensione con l'assetto costituzionale sono rappresentati dall'estrema ampiezza dei poteri d'ordinanza attribuiti al Governo e alle altre «autorità competenti», che suscita dubbi sulla loro conformità alle riserve di legge previste a tutela di molti tra i diritti costituzionali posti in gioco dalla pandemia; e dal carattere indiscriminato delle misure di contenimento, che, incidendo nella stessa misura su situazioni socio-economiche profondamente differenziate, rischiano di incrementare quegli «ostacoli di ordine economico e sociale» che l'art. 3, co. 2, Cost. impone alla Repubblica di rimuovere.

Da questo punto di partenza si svolgono gli altri contributi della prima parte: quello di Umberto Ronga, dedicato all'esame di come il già palese rafforzamento dell'Esecutivo (e a suo interno del Presidente del Consiglio dei ministri) si sia riproposto in nuove forme nella fase emergenziale; quello di Fulvio Pastore, relativo ai rapporti tra maggioranza e opposizioni nel corso della crisi; quello di Gennaro Ferraiuolo, che si avvale del concetto di «nazionalismo banale» elaborato da Michael Billig per riflettere sulle relazioni tra Stati, identità nazionali e integrazione europea nel contesto della pandemia; quello di Valeria Marzocco e Alessia Farano, in cui si esamina il tema del rapporto tra expertise tecnicoscientifica e decisione politica alla luce dell'esperienza del Comitato tecnicoscientifico istituito in Italia (anche attraverso un confronto con i corrispettivi organi operanti in Francia e nel Regno Unito); quello di Alfonso Vuolo, dedicato alla tutela giurisdizionale dinanzi ai giudici comuni (perlopiù amministrativi) contro gli atti statali e regionali di gestione dell'emergenza; quello di Michela Troisi, che esamina le innovative soluzioni, comprensive persino della possibilità di un'udienza pubblica per via telematica, adottate dalla Corte costituzionale per assicurare l'esercizio continuativo delle proprie funzioni.

La Parte II offre una riflessione sulla pandemia dal punto di vista del diritto dell'Unione Europea. Essa si apre con un articolo a firma di Amedeo Arena, in cui si indaga se e come le misure di contenimento del contagio adottate in Italia possano trovare giustificazione nel sistema dei Trattati europei, pur arrecando considerevoli limitazioni alla libertà di circolazione delle persone, alla libertà dei commerci tra Stati membri e alla libertà d'impresa. Seguono i contributi di Teresa Cimmino, Claudia Massa, Flavia Rolando, Chiara Fiorillo e Cristina d'Ambrosio, riguardanti i diversi aspetti del dialogo tra l'Italia e le istituzioni europee nell'ambito della gestione dell'emergenza; si segnala infine l'indagine di Adriano Maffeo sulle misure adottate dalla Corte di giustizia dell'Unione Europea per conciliare l'esigenza della prosecuzione della sua attività con la tutela della salute dei suoi dipendenti e degli operatori del diritto.

La Parte III si svolge invece nella prospettiva del diritto internazionale. Lo studio di Giovanni Zarra è dedicato a verificare se le misure di contenimento adottate con i vari decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, e quelle ulteriormente restrittive adottate dalla Regione Campania con l'ordinanza n. 15 del 2020, possano farsi rientrare tra le restrizioni dei diritti ammesse dalla Convenzione EDU o se invece, almeno per alcune di esse, sarebbe stato necessario ricorrere al meccanismo emergenziale di deroga previsto dall'art. 15 CEDU. Seguono due contributi di Donato Greco, dedicati all'inquadramento della pandemia, rispettivamente, nell'ambito del diritto internazionale della salute pubblica e del diritto internazionale del commercio, e uno di Giuliana Lampo, in cui ci si propone di verificare se le misure italiane sfavorevoli agli imprenditori stranieri possano ritenersi giustificate – oltre che dalle recenti tendenze interpretative della giurisprudenza internazionale in merito al cd. *power to regulate* – dalle norme di diritto internazionale generale sulla forza maggiore e sullo stato di necessità.

La Parte IV ospita studi di carattere economico, tra i quali possono citarsi quello di Gianfranco Viesti e di Adriano Giannola, strettamente complementari tra loro: se il primo si dedica ad illustrare nel dettaglio il carattere profondamente differenziato dell'impatto della pandemia tra i diversi settori economici, le diverse categorie di lavoratori e i diversi territori, il secondo argomenta in ordine alla necessità che le politiche di contrasto alla crisi mirino al recupero economico e demografico dell'Italia meridionale, allo scopo di farne un «secondo motore» indispensabile alla crescita del Paese.

La Parte V si propone di esaminare le ricadute dell'emergenza sul sistema politico: in particolare il contributo di Fortunato Musella interpreta le peculiari modalità della produzione del diritto emergenziale quale risultato dell'ulteriore accelerazione impressa dalla pandemia alla personalizzazione e alla disintermediazione della politica già ampiamente in atto nel nostro Paese.

La Parte VI è dedicata a una disamina dei risultati conseguiti dalla scienza medica in relazione al nuovo coronavirus e delle modalità che presiedono alla loro comunicazione. In particolare, lo studio a firma di Francesco Guarino, Angela Cicatelli, Ivano Spiniello, Giovanni Improta, Maria Triassi e Stefano Castiglione si concentra sulle relazioni tra lo sviluppo della pandemia e la questione ambientale, per poi passare a descrivere l'utilità, ai fini della prevenzione e del monitoraggio del contagio, dell'analisi di campioni prelevati dalle acque reflue urbane. Infine, a chiusura del volume, l'articolo di Marco Esposito riflette sui limiti della comunicazione dei dati della Protezione civile sull'andamento del contagio, con particolare riferimento all'aumento giornaliero del numero dei casi positivi e all'incidenza delle patologie pregresse sulle probabilità di decesso, segnalando altresì come il travisamento dei dati abbia contribuito all'iniziale sottovalutazione del fenomeno.

Scorrendo i contributi appena richiamati, sembra possibile individuare due temi che costituiscono il nucleo della riflessione più strettamente giuridica offerta dal volume. Il primo attiene alla *sede* dell'assunzione delle decisioni attinenti al

522 S. Cafiero

governo della pandemia: ad esso si ascrivono, tra le altre, le indagini sulle relazioni tra Governo e Parlamento, sullo spazio (ulteriormente) conquistato dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai Presidenti delle Giunte regionali, sui rapporti Stato-Regioni, sui rapporti tra l'Italia e l'Unione Europea, sul ruolo giocato dagli organismi tecnici. Il secondo, invece, concerne le *modalità* di garanzia dei diritti dei cittadini a fronte dell'intensificarsi dell'intervento dei pubblici poteri a salvaguardia della comunità: ad esso possono riferirsi gli studi sulla legittimità dei diversi modelli di tracciamento dei contatti e quelli sulla compatibilità delle misure restrittive italiane con il diritto internazionale o dell'Unione europea, così come quelli sulle misure adottate per assicurare la prosecuzione dell'esercizio delle funzioni giurisdizionali.

Sullo sfondo resta un elemento di riflessione trasversale ai temi affrontati nelle singole trattazioni e ai loro differenti approcci analitici. Pur nella diversità dei settori disciplinari toccati, e nella varietà delle valutazioni espresse circa le dinamiche poste in gioco nella contingenza presente, gli autori manifestano infatti un approccio comune, che può forse considerarsi la principale chiave di lettura offerta dal volume per interpretare (in sede scientifica) ed affrontare (in sede politica) la pandemia. Si tratta della consapevolezza che, per un verso, l'effetto dirompente della pandemia si è alimentato di tensioni e contraddizioni già presenti nell'ordinamento giuridico, nel sistema politico e nella struttura economico-sociale del nostro Paese; per altro verso, l'emergenza epidemiologica aggrava quelle stesse tensioni e contraddizioni. In tal senso le considerazioni di Sandro Staiano sulle inefficienze del riparto delle funzioni tra Stato e Regioni in ambito sanitario e, in senso più ampio, degli apparti amministrativi; o le riflessioni critiche di Gennaro Ferraiuolo e Fortunato Musella sulla personalizzazione dei partiti politici, specie a livello regionale; o gli spunti offerti da Donato Greco a proposito dell'attuale assetto dell'Organizzazione mondiale della sanità; o, ancora, le previsioni di Gianfranco Viesti e Adriano Giannola sulla capacità della pandemia di aggravare le diseguaglianze sociali e di consolidare il dualismo economico tra le Regioni del Nord e quelle del Sud. D'altro canto, è proprio questo loro aggravarsi a rendere le suddette contraddizioni più agevolmente percepibili dal dibattito politico e dall'opinione pubblica, e a segnalare l'urgenza di darvi risposte diverse da quelle offerte in passato. L'emergenza pandemica, pur nella sua drammaticità, potrebbe porre le condizioni per una più decisa riconsiderazione di antichi problemi; è compito del decisore politico trarne le adeguate conseguenze nella definizione di nuove politiche pubbliche. È in tale prospettiva che può rivelarsi prezioso il contributo di consapevolezza critica offerto dalla riflessione scientifica, nelle sue diverse declinazioni.



Legittime le norme per garantire la puntualità dei pagamenti da parte degli enti del Servizio sanitario nazionale. Brevi osservazioni a margine di Corte cost., sentenza n. 78 del 2020*

MONICA BERGO**

Nota a Corte Costituzionale, sentenza n. 78 del 24 aprile 2020

Disponibile all'indirizzo: http://www.giurcost.org/decisioni/2020/0078s-20.html

Abstract: Con la sentenza n. 78 del 2020 qui in commento la Corte costituzionale ha riconosciuto la legittimità delle norme contenute nella Legge di bilancio per il 2019 volte a ridurre i tempi di pagamento degli enti del Servizio sanitario nazionale. La presente nota ripercorre le misure adottate dall'ordinamento italiano per ridurre i tempi di pagamento della P.A. e analizza così la menzionata pronuncia che – mediante uno scrupoloso test di proporzionalità, ma non solo – offre una utile chiave di lettura per i rapporti fra Stato e Autonomie, specie nell'ottica delle attuali estensioni della materia "coordinamento della finanza pubblica".

Sommario

1. Il ritardo nei pagamenti della PA nel nostro Paese. – 2. Le norme impugnate e i parametri evocati dalle ricorrenti. – 2.1. Il 30% dell'indennità di risultato dei dirigenti del SSN commisurata ai ritardi di pagamento. – 2.2. L'obbligo di rendicontazione al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali. – 2.3. Le anticipazioni di liquidità e il Fondo di garanzia debiti commerciali. – 3. Uno sguardo d'insieme.

Data della pubblicazione sul sito: 23 settembre 2020

Suggerimento di citazione

M. BERGO, Legittime le norme per garantire la puntualità dei pagamenti da parte degli enti del Servizio sanitario nazionale. Brevi osservazioni a margine di Corte cost., sentenza n. 78 del 2020, in Forum di Quaderni Costituzionali, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

^{*} Contributo in corso di pubblicazione in le Regioni.

^{**} Dottore di ricerca in Diritto Costituzionale nell'Università degli Studi di Padova. Indirizzo mail: monica.bergo@unipd.it.

524 M. Bergo

1. Il ritardo nei pagamenti della PA nel nostro Paese

Il tema dei ritardi nei pagamenti commerciali della PA è una prassi piuttosto diffusa nei paesi dell'Eurozona, e rappresenta uno dei talloni d'Achille del nostro Paese¹.

In Italia ha assunto negli scorsi anni dimensioni tali da suscitare accese proteste da parte del mondo imprenditoriale per le conseguenze negative che provoca sulle condizioni di liquidità delle imprese creditrici e, più in generale, sull'occupazione e sugli investimenti. È noto, infatti, che il ritardato pagamento di debiti commerciali da parte delle amministrazioni pubbliche può incidere negativamente sulla crescita economica, peggiorando le condizioni di liquidità delle imprese fornitrici².

A mero titolo indicativo, si ricordi che nel 2008 la consistenza complessiva dei debiti commerciali nei confronti della PA era calcolata di poco inferiore a 70 miliardi (4,2 per cento del PIL). Negli anni successivi tale cifra ha registrato un significativo aumento, superando i 90 miliardi nel 2012 (5,8 per cento del PIL), per poi ridursi nel 2013 e nel 2014, riportandosi sostanzialmente sul livello del

¹ Per valutare i tempi di pagamento delle amministrazioni pubbliche, le istituzioni europee utilizzano i dati dell'*European Payment Report*, realizzato da *Intrum*, una società europea di gestione e recupero dei crediti. In base all'ultimo rapporto, l'Italia ha ridotto il tempo medio di pagamento da 131 giorni nel 2016 a 67 giorni nel 2019, a fronte di un valore medio europeo di 42 giorni.

² L. D'Aurizio et alii, I debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche italiane: un problema ancora irrisolto, in Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, n. 295/2015. Le ragioni di tali inefficienze nei pagamenti appaiono essenzialmente riconducibili a tre fattori: problemi di liquidità; inefficienze nella gestione del ciclo passivo; elevato contenzioso. La carenza di liquidità è attribuibile principalmente al ritardo con cui vengono effettuati i trasferimenti tra livelli di governo, ma anche al ritardo delle procedure di accertamento e riscossione, alla rigidità delle spese correnti, nonché all'obbligo di rispettare i vincoli di bilancio previsti dall'ordinamento, che induce le amministrazioni pubbliche a differire i pagamenti. Le criticità nella gestione del ciclo passivo delle amministrazioni pubbliche italiane sono essenzialmente imputabili all'insufficiente livello informatizzazione di tutte le fasi del ciclo, per il mancato utilizzo in forma diffusa dei processi di dematerializzazione e tracciatura e per la difficoltà di gestire in forma integrata e dinamica la programmazione dei fabbisogni, ordini, controlli delle forniture, fatturazione. L'insorgere di controversie tra l'amministrazione e l'impresa fornitrice, infine, determina un ulteriore allungamento dei tempi di pagamento, a causa della lungaggine dei processi civili. Cfr. M. DEGNI - P. FERRO, I tempi e le procedure dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni, Società italiana di economia pubblica, Pavia, 24-25.9.2012.

2008. Sempre nel 2012, i tempi medi impliciti di pagamento ammontavano a circa 220 giorni e nel 2014 a 170 giorni³.

Complice il peggioramento della crisi economica, nel 2011 l'Unione Europea ha adottato la direttiva 2011/7/UE allo scopo di rendere più incisiva la lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali già avviata con la direttiva 2000/35/CE. Nello specifico, la Direttiva 2011/7 mira a tutelare la competitività delle PMI e il corretto funzionamento del mercato interno (art. 1) mediante la previsione del limite massimo di 30 gg per il pagamento delle transazioni commerciali innalzabile solo in casi eccezionali e comunque non superiori a 60 gg. (art. 4).

In Italia, per accelerare il pagamento dei debiti arretrati e far fronte al peggioramento delle condizioni di liquidità delle imprese creditrici, dal 2012 sono stati approvati numerosi interventi normativi, anche in attuazione della menzionata Direttiva 2011/7/UE, recepita nel nostro ordinamento con il d.lgs. 9 novembre 2012, n. 192⁴.

Oltre al d.lgs. 192 del 2012, che ha fissato fra l'altro i tempi massimi di pagamento per le PA in 30 o 60 giorni⁵, si segnalano gli interventi relativi alla certificazione dei crediti commerciali (d.l. 185/2008⁶), alla compensazione dei crediti commerciali con i debiti fiscali (d.l. 78/2010⁷), allo stanziamento di oltre 56 miliardi di euro nel bilancio dello Stato (di cui 17 per il solo settore sanitario) diretti a favorire il pagamento dei debiti pregressi e, a regime, ad assicurare una gestione

³ L. D'AURIZIO ET ALIA, I debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche italiane: un problema ancora irrisolto, cit.

⁴ Il d.lgs. 192 del 2012, G. U. n. 267 del 15 novembre 2012, modifica e integra il d.lgs. n. 231/2002 (che aveva recepito a sua volta la direttiva 2000/35/CE) e ha dato attuazione alla delega conferita al Governo con l'articolo 10 della legge n. 180 del 2011 (Statuto delle imprese).

⁵ Uno degli aspetti più rilevanti del d.lgs. n. 192 del 2012, sempre in tema di termini di pagamento, è che l'eventuale clausola contrattuale con la quale le parti intendano predeterminare o modificare la data di ricevimento della fattura incorrerebbe nella sanzione della nullità, rilevabile d'ufficio. Qualora poi i termini per il pagamento vengano superati, ovvero non si provveda al pagamento dovuto, la norma in commento prevede una significativa maggiorazione del tasso degli interessi legali moratori: dal 7% all'8% in più rispetto al tasso fissato dalla BCE per le operazioni di rifinanziamento. Tali interessi maturano automaticamente.

⁶ Decreto-legge del 29 novembre 2008, n. 185 "Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2.

⁷ Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122

526 M. Bergo

tempestiva del ciclo passivo delle pubbliche Amministrazioni (d.l. 35/2013⁸, d.l. 102/2013⁹), alla garanzia dello Stato sui crediti certificati e all'intervento della Cassa Depositi e Prestiti quale cessionaria dei crediti ceduti¹⁰ (d.l. 66/2014¹¹).

Se attraverso l'attuazione delle richiamate misure l'Italia ha ottemperato formalmente all'adeguamento della propria legislazione alle direttive UE, altrettanto non può dirsi in tema di gestione amministrativa dei pagamenti, nell'ambito della quale gli sforzi del legislatore nazionale sono stati costanti ma non ancora tali da raggiungere pienamente l'obiettivo europeo.

La Commissione europea, per queste ragioni, il 18 giugno 2014, aveva notificato all'Italia una lettera di messa in mora ai sensi dell'art 258 del TFUE per violazione degli artt. 2, 4 e 7 della direttiva n. 2011/7/UE (Procedura di infrazione n. 2014/2143). Secondo la Commissione europea esisteva un'evidente discrepanza tra le disposizioni recepite e il concreto andamento delle attività contrattuali delle amministrazioni nazionali e, in particolare, degli enti territoriali.

In tale direzione sono state adottate delle iniziative volte a migliorare il monitoraggio dei debiti commerciali e l'accountability delle amministrazioni pubbliche, quali l'introduzione della piattaforma dei crediti commerciali e della fatturazione elettronica per tutti gli enti pubblici a partire dal 2015¹², nonché il

⁸ Decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 "Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali", convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64.

⁹ Decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102 "Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici", convertito con modificazioni dalla legge 28 ottobre 2013, n. 124

¹⁰ Con la garanzia dello Stato il creditore ha la facoltà di cedere il proprio credito a intermediari finanziari in modo semplice e meno oneroso, in quanto gli intermediari non corrono il rischio di non incassare le somme dovute. Infatti, qualora l'ente debitore non fosse in grado di rispettare i termini di pagamento, l'intermediario finanziario può cedere a sua volta il credito alla Cassa depositi e prestiti, che ha stanziato a questo scopo dieci miliardi.

¹¹ Decreto-legge l. 24 aprile 2014, n. 66 "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale", convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89 "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Deleghe al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria".

¹² La fatturazione elettronica per gli enti pubblici è stata introdotta dai commi 209-214, legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) e regolamentata con il decreto ministeriale n. 55 del 2013.

potenziamento del sistema informativo, denominato SIOPE PLUS, che consente l'acquisizione automatica dei pagamenti delle fatture commerciali.

Grazie a questo insieme di misure, i dati relativi al periodo 2016-2018 hanno indicato una sensibile riduzione dei tempi di pagamento, che secondo i dati riportati dal MEF sono passati dai 58 giorni del 2016 ai 46 giorni del 2018. Inoltre, se nel 2016 il ritardo medio ponderato (rispetto alla scadenza delle fatture) era di 16 giorni, nei due anni successivi il ritardo si è ridotto dapprima a 10 giorni e poi a 7 giorni¹³.

Tuttavia, malgrado l'impegno del legislatore statale volto a rendere disponibile una certa liquidità e a dispetto del lasso di tempo concesso alle P.A. per dotarsi di una organizzazione adeguata a garantire i termini di pagamento, permangono situazioni di criticità in alcuni ambiti del settore pubblico¹⁴. Paradigmatico è il dato sulle anticipazioni di liquidità agli enti per lo smaltimento degli arretrati laddove, nello specifico caso delle Province e dei Comuni, gli stanziamenti erogati si sono tradotti in pagamenti solo per il 40 per cento delle somme rese disponibili¹⁵. In relazione ai tempi di pagamento, ancora nel 2018, ben 13 Regioni sul totale registrano tempi di pagamento superiori ai 30 giorni con la punta massima che arriva a 103 giorni (è il caso della Basilicata)¹⁶.

Con riferimento poi alla scadenza delle fatture, si osservano anche di recente situazioni differenziate sia a livello centrale che territoriale. Mentre per il complesso delle Regioni e delle Province autonome si registra un anticipo medio di 5 giorni rispetto alla scadenza della fattura, a livello di Stato si rileva un ritardo medio nei pagamenti di 5 giorni. Per l'insieme dei Comuni con oltre 60 mila abitanti il ritardo medio ponderato rispetto alla scadenza è di 12 giorni, con punte massime di 108 giorni nel Comune di Salerno e di 99 e 96 giorni, rispettivamente, in quelli di Alessandria e Andria¹⁷.

¹³ Più in generale, secondo Eurostat, tra il 2012 e il 2018 lo stock di debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche italiane si è ridotto da 64,4 a 51,6 miliardi di euro (passando in termini di PIL dal 4 al 2,9 per cento).

¹⁴ Cfr. CORTE DEI CONTI, Sezione autonomie, *Referto al Parlamento sulla gestione finanziaria dei servizi sanitari regionali, Esercizio* 2017, Deliberazione n. 13/SEZAUT/2019/FRG, 12 giugno 2019.

¹⁵ L. D'AURIZIO ET ALIA, *I debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche italiane:* un problema ancora irrisolto, op. cit., p. 13.

¹⁶ C. DA ROLD, I tempi di pagamento delle Pa: le regioni più virtuose, i ritardi e una buona notizia, in Il Sole 24 Ore, 3 ottobre 2019.

¹⁷ E. FRATTOLA - C. VALDES, *I debiti commerciali della PA e i ritardi nei pagamenti*, in www.osservatoriocpi.unicatt.it, 14.6.2019.

528 M. Bergo

Nel dicembre 2017 la Commissione europea ha deciso di rinviare l'Italia alla Corte di Giustizia per violazione da parte delle pubbliche amministrazioni della disciplina contenuta nella direttiva 2011/7/UE¹⁸.

Il 28 gennaio 2020 i Giudici di Lussemburgo si sono pronunciati sul ricorso per inadempimento, accertando il venir meno dell'Italia agli obblighi derivanti dalla direttiva 2011/07, in forza della quale – ha precisato la Corte di giustizia UE – incombe sugli Stati il dovere di far rispettare da parte delle loro pubbliche amministrazioni i termini contemplati dall'art. 4, comma 3 (C-122/18).

A completamento del quadro così ricostruito, si inserisce anche il ricorso alla Corte costituzionale che ha dato origine alla sentenza n. 78 del 2020.

Nelle more della pronuncia della Corte di Giustizia UE, infatti, l'Italia, con la legge di bilancio per il 2019, ha introdotto nuove misure volte alla riduzione dei termini di pagamento, dotate di una maggiore cogenza, poiché volte a favorire la diffusione di comportamenti virtuosi, ancorando la riduzione dei tempi di pagamento – o, quantomeno, dei debiti commerciali pregressi – ad una precisa quota dell'indennità di risultato dei dirigenti.

¹⁸ Va poi ricordato che nei confronti dell'Italia è in corso un'altra procedura di infrazione per violazione della Direttiva 2011/07/UE ai sensi dell'art. 258 TUE, la n. 2017/2090 in materia di pagamenti negli appalti pubblici. Dopo la messa in mora e l'invio del parere motivato da parte della Commissione, il nostro ordinamento ha approvato la legge 3 maggio 2019, n. 37 (Legge Europea 2018) il cui art. 5 "Disposizioni in materia di pagamenti nelle transazioni commerciali - Procedura di infrazione n. 2017/2090" ha sostituito l'articolo 113-bis del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante il "Codice dei contratti pubblici", introdotto a sua volta, dal decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56, recante "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50" (c.d. decreto correttivo). Le modifiche comportano l'eliminazione del lasso temporale attualmente intercorrente tra adempimento tecnico ed adozione del documento contabile propedeutico al pagamento (trattasi, nello specifico, del certificato di pagamento emesso dal responsabile unico del procedimento, la cui funzione è quella di indicare il credito liquido maturato dall'appaltatore al fine del relativo pagamento), nonché l'esplicita determinazione del momento di decorrenza del termine a disposizione della stazione appaltante per procedere al pagamento. Alla luce della novella legislativa, con decorrenza dal 26 maggio 2019, nelle ipotesi in cui in sede contrattuale sia stata pattuita la corresponsione di acconti del corrispettivo dell'appalto, il certificato di pagamento dovrà essere emesso contestualmente all'adozione del S.A.L. (stato di avanzamento dei lavori), con un possibile "slittamento", consentito ex lege, non superiore a sette giorni; la corresponsione, da parte della stazione appaltante in favore dell'appaltatore, dell'acconto liquidato dovrà avvenire entro trenta giorni dall'adozione del S.A.L., «salvo che sia espressamente concordato nel contratto un diverso termine, comunque non superiore a sessanta giorni e purché ciò sia oggettivamente giustificato dalla natura particolare del contratto o da talune sue caratteristiche».

Nella specie si tratta dell'art. 1, commi 849-872, legge 30 dicembre 2018, n. 145 "Bilancio di previsione per il 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021" le cui norme state oggetto dei ricorsi nn. 36, 38, 39 e 45 da parte delle Regioni Lazio, Sicilia e dalle Province Autonome di Trento e di Bolzano.

2. Le norme impugnate e i parametri evocati dalle ricorrenti

Le censure sollevate dalle Regioni sono essenzialmente rivolte a due gruppi di norme dell'art. 1, legge n. 145 del 2018: il primo interessa l'indennità di risultato dei dirigenti degli enti del Servizio sanitario nazionale (commi 865 e 866); il secondo riguarda la possibilità per il 2019 di ricorrere ad anticipazioni di liquidità e di stanziare uno specifico accantonamento in bilancio denominato "Fondo di garanzia debiti commerciali", rivolto a tutte le PA diverse dallo Stato che non adottano la contabilità economico-finanziaria (commi 859, 862, 863)¹⁹.

2.1 Il 30% dell'indennità di risultato dei dirigenti del SSN commisurata ai ritardi di pagamento

Con riferimento al primo gruppo di censure (che accomunano i ricorsi della Regione Lazio e delle P.A. di Trento e di Bolzano) il comma 865 dispone che le Regioni e le Province autonome, nei casi in cui gli enti del Servizio sanitario nazionale non rispettino i tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente, devono «integrare i contratti dei relativi direttori generali e dei direttori amministrativi inserendo uno specifico obiettivo volto al rispetto dei tempi di pagamento ai fini del riconoscimento dell'indennità di risultato». La quota dell'indennità condizionata a tale obiettivo non può essere inferiore al 30 per cento e il riconoscimento di tale quota viene rapportato ai giorni di ritardo registrati nonché alla riduzione del debito commerciale residuo.

Sempre ai sensi del comma 865, la corresponsione della quota di indennità di risultato legata ai tempi di pagamento viene negata per intero «qualora l'ente sanitario registri ritardi superiori a sessanta giorni oppure in caso di mancata riduzione di almeno il 10 per cento del debito commerciale residuo»²⁰. Qualora, invece, l'ente sanitario registri ritardi compresi fra trentuno e sessanta giorni, tale quota è riconosciuta per la metà; in caso di ritardi compresi fra undici e trenta

¹⁹ La Regione Lazio, la P.A. di Trento e la Regione Siciliana avevano impugnato anche il comma 857 che però nelle more del giudizio di costituzionalità è stato abrogato – senza trovare applicazione medio tempore – dall'art. 50, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 ottobre 2019, n. 124 "Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili". Tale *ius superveniens*, ritenuto satisfattivo dalle ricorrenti, ha portato alla cessazione della materia del contendere, cfr. *cons. dir. 4*.

²⁰ Art. 1, comma 865, l. 145 del 2018 [enfasi nst].

530 M. BERGO

giorni è riconosciuta per il 75 per cento; in caso di ritardi compresi fra uno e dieci giorni tale quota è riconosciuta per il 90 per cento²¹.

Le censure sollevate nei confronti di questa norma si sviluppano lungo tre principali: a) la violazione della competenza regionale direttrici conseguentemente la violazione del principio di leale collaborazione (artt. 117, commi terzo e quarto, Cost. e artt. 5 e 120 Cost.); b) la violazione della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma terzo); c) la violazione del principio di proporzionalità quanto alle misure "sanzionatorie" 22 o "di garanzia" 23 introdotte dal comma 866 (artt. 3, 97 e 118 Cost.).

Quanto al primo profilo, le Regioni sostanzialmente lamentano la violazione del principio di leale collaborazione, per la mancata previsione di alcuna procedura concertativa, ritenuta dalle ricorrenti necessaria poiché il c. 865 intersecherebbe diverse materie di competenza concorrente (coordinamento della finanza pubblica e tutela della salute) e residuale (organizzazione amministrativa regionale, organizzazione e funzionamento della regione) senza che sia possibile individuarne una prevalente.

La Corte costituzionale, consapevole che nel tempo la giurisprudenza in materia di pubblico impiego non è sempre stata lineare²⁴, svolge in questo frangente un'attenta opera di inquadramento della disciplina impugnata - secondo i tre canoni tradizionali "oggetto", "ratio" e "finalità" 25 – fugando i dubbi di legittimità paventati dalle ricorrenti.

Quanto all'oggetto, le norme di cui al comma 865, a dispetto dell'autoqualificazione compiuta dal legislatore in termini di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, attengono a «i singoli contratti di lavoro dei direttori generali e dei direttori amministrativi degli enti sanitari delle regioni e delle Province autonome, che ricadono, in quanto tali, nell'ambito dell'ordinamento civile»²⁶ di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. La fonte di riferimento al riguardo è, infatti, l'art. 3-bis, comma 8, del d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 che inquadra il rapporto di lavoro del direttore generale, del direttore amministrativo

²¹ Ibidem.

²² Secondo la lettura prospettata dalla Regione Siciliana, cfr. reg. ric. n. 38/2019.

²³ Secondo la lettura fornita dall'Avvocatura di Stato, cfr. Atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri, Diritto, 2.1 e 2.3, CT 10832/19-345, depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il 10 aprile 2019.

²⁴ Cfr. C. PADULA, Il riparto delle competenze legislative fra Stato e regioni in materia di pubblico impiego, in federalismi.it, 8 novembre 2017.

²⁵ Ex multis, sentt. n. 94 e 246 del 2018.

²⁶ Corte cost., Sent. n. 78 del 2020, cons. dir., 5.3.

e del direttore sanitario nell'ambito del diritto privato, essendo il loro contratto stipulato in osservanza delle norme del titolo terzo, libro quinto, del codice civile²⁷.

Sempre a fondamento di questa ricostruzione, con una precisione chirurgica la Corte procede poi a smontare anche il paragone con il precedente sulla legge Madia (sent. n. 251 del 2016). In quel caso – evocato da alcune ricorrenti a sostegno del necessario ricorso alla leale collaborazione – la Corte costituzionale aveva riscontrato la presenza di un inestricabile intreccio di competenze statali e regionali perché la disciplina statale oggetto di censura «coinvolgeva precipui aspetti pubblicistici della dirigenza sanitaria»²⁸: si trattava, infatti, della delega atta a riformare l'intero settore della dirigenza pubblica, in cui lo Stato fissava norme anche dettagliate incidenti sia sui profili privatistici del pubblico impiego che su profili pubblicistici e intersecando molte materie concorrenti e residuali²⁹. Caso diverso è quello attuale, in cui una norma di dettaglio incide solo sulla composizione di una parte dell'indennità di risultato del dirigente del Ssn.

Dirimente appare, infine, per l'inquadramento dell'ambito oggettivo di riferimento, l'affondo sul recente d.lgs. n. 171 del 2016 in materia di dirigenza sanitaria³⁰. Richiamato dalla Regione Lazio a sostegno delle proprie censure³¹, l'art. 2, comma 3, d.lgs. 171 del 2016 nelle mani del Giudice delle leggi diventa una sorta di *boomerang* che conferma la competenza statale. La norma evocata, infatti, stabilisce che i criteri e le procedure per valutare e verificare l'attività dei Direttori generali sono stabiliti con un accordo sancito in sede di Conferenza permanente per i Rapporti Stato-Regioni tenendo conto non solo degli "obiettivi di salute e di funzionamento stabiliti dalla programmazione regionale" (*lett. a*), ma anche "degli ulteriori adempimenti previsti dalla legislazione vigente" (*lett. d*). Ed è proprio all'interno di questa ultima fattispecie che si può fin d'ora far rientrare la disposizione prevista dall'art. 1, comma 865, l. 145 del 2018.

Anche con riferimento alla *ratio* della disposizione impugnata, la Corte osserva che essa, incidendo sul trattamento economico dei dirigenti, mediante la previsione di una disciplina speciale e dettagliata dell'indennità di risultato rapportata ai tempi di pagamento, non possa che essere ascritta alla materia "ordinamento

 $^{^{27}}$ D. lgs. n. 502 del 1992, "Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421".

²⁸ Corte cost., sent. n. 78 del 2020, cons. dir. 5.3.

²⁹ La norma impugnata è l'art. 11, comma 1, legge 7 agosto 2015, n. 124 "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", G.U. Serie Generale n. 187 del 13-08-2015. Cfr. anche la ricostruzione del quadro delle competenze in Corte cost., sent. n. 251 del 2016, *cons. dir. 4.2.1*.

³⁰ D. lgs. 4 agosto 2016, n. 171 "Attuazione della delega di cui all'art. 11, comma 1, lett. p), legge 7 agosto 2015, n. 124".

³¹ Cfr. Ricorso Regione Lazio, Reg. ricorsi n. 36 del 2019, diritto, I, punto 4.

532 M. Bergo

civile", come confermato peraltro anche da una recente e piuttosto lineare giurisprudenza, sia in relazione alle regioni ordinarie (sentt. nn. 153 del 2015³², 196 del 2018 e 146 del 2019) che per le autonomie speciali (sent. n. 138 del 2019)³³.

Quanto poi alla individuazione della finalità della norma impugnata, la Corte svolge una precisazione importante perché riconosce che la norma impugnata riguarda un aspetto retributivo di natura privata, ma è utilizzata «per realizzare in via mediata una finalità che è, questa sì, riconducibile al coordinamento dinamico della finanza pubblica, in quanto diretta a "riorientare" la spesa pubblica (sentenza n. 272 del 2015) verso il rispetto dei tempi di pagamento stabiliti dalla direttiva 2011/7/UE e dalla pertinente legislazione nazionale»³⁴.

In questa pronuncia dunque la Corte costituzionale sviluppa quel recente filone giurisprudenziale che riconosce e avvalora la finalità di coordinamento della finanza pubblica inteso non come contenimento ma in termini "positivi", come un coordinamento "per obiettivi", che mira cioè a orientare l'azione degli enti territoriali al rispetto degli impegni che lo Stato ha assunto in sede europea. Il vero

³² In questo caso, relativo alla misura statale che imponeva anche alle Regioni di adottare per i dipendenti regionali lo stesso limite contributivo fissato per il personale dello Stato, la Corte costituzionale ha precisato che «l'impugnata misura di contenimento finanziario non ricadrebbe in alcun caso, come invece reputa la Regione [Campania], in una materia di competenza regionale. Questa Corte ha più volte statuito che il trattamento economico dei dipendenti pubblici va ricondotto alla materia dell'«ordinamento civile», prevalendo quest'ultimo ambito di competenza su ogni tipo di potestà legislativa delle Regioni, e quindi anche sulle attribuzioni fatte valere, nella sua impugnazione, dalla Regione ricorrente in materia di organizzazione amministrativa (sentenza n. 19 del 2013), nonché in materia di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 225 del 2013)», sent. n. 153 del 2015, cons. dir. 3.

³³ Nei casi richiamati (sentt. nn. 196 del 2018, 138 del 2019 e 146 del 2019) le Regioni avevano a diverso titolo: istituito il ruolo della vice dirigenza stabilendone la relativa retribuzione (Liguria); destinato una quota di avanzo di amministrazione ai dirigenti sottoforma di indennità di direzione e coordinamento (P.A. di Trento e di Bolzano); istituito un trattamento economico accessorio per il personale regionale (Campania). In tutti i casi la Corte costituzionale ha riconosciuto l'illegittimità delle disposizioni di legge regionale impugnate per violazione della competenza esclusiva statale in materia di "ordinamento civile". Su questa trilogia di pronunce, accomunate dall'essere tutte originate da ricorsi delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in sede di giudizio sul rendiconto, per parametri non attinenti direttamente all'equilibrio dei bilanci, sia consentito un rinvio a M. BERGO, *Nuovi confini del sindacato di controllo della Corte dei conti in sede di parifica e di tutela degli interessi adespoti,* in federalimi.it, n. 19/2019.

³⁴ Corte cost., sent. n. 78 del 2020, cons. dir. 5.3.

coordinamento infatti – ricordando la celebre definizione gianniniana – rifugge la gerarchia e fa salva l'autonomia dei soggetti coordinati³⁵.

Viene dunque superata l'obiezione delle regioni e delle province autonome secondo le quali il coordinamento finanziario così perseguito avrebbe travalicato i limiti delle norme di principio, fissato dall'art. 117, terzo comma, comprimendo illegittimamente l'autonomia degli enti stessi.

Riconosce, infatti, la Corte che «l'autonomia regionale e provinciale [...] non è svuotata o intaccata nel suo nucleo essenziale [...] ma solo limitata» poiché la quota di indennità di risultato parametrata ai tempi di pagamento è «circoscritta alla percentuale del 30 per cento, senza incidere su quella restante» ³⁶.

Anche in riferimento al secondo parametro invocato, pertanto, la Corte giunge ad escludere che «il legislatore statale abbia abusato del mezzo (la norma di dettaglio) per perseguire un determinato fine [...] riconducibile nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica». Tale fine è perseguito dallo Stato «attraverso l'utilizzo, prevalente e non eccessivamente invasivo» della propria competenza in materia di ordinamento civile.

Infine, quanto alla violazione del canone della proporzionalità della norma introdotta, la Corte costituzionale svolge un test attento e rigoroso che confronta accuratamente la disciplina oggetto di censura con la fattispecie dichiarata illegittima dalla sentenza n. 272 del 2015, evocata dalle ricorrenti a sostegno delle proprie argomentazioni.

Nel caso di cui alla sent. n. 272 del 2015, la sanzione prevista – e dichiarata illegittima dalla Carte – prevedeva che in caso di mancato rispetto anche minimo dei termini di pagamento, scattasse il blocco totale delle assunzioni, con una completa compressione dell'autonomia regionale in materia. Inoltre, tale misura «finiva per penalizzare maggiormente quelle Regioni che avevano virtuosamente ridotto la propria spesa per il personale, impedendo ad esse di potenziare la propria dotazione di personale anche quando questa fosse stata funzionale proprio a rispondere al problema dei tardivi pagamenti»³⁷.

³⁵ Sia consentito un rinvio a M. BERGO, Coordinamento della finanza pubblica. Tra armonizzazione e accountability, ed. sc. 2018, p. 20 e ss. in cui viene riportata la celebre definizione di Giannini sul coordinamento, (M.S. GIANNINI, Intervento, in AA. VV., Coordinamento e collaborazione nella vita degli enti locali, Atti del VII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione – Varenna, 17-20 settembre 1959, Milano, 1961, p. 114) secondo la quale «nell'interno di un ministero, di un corpo organizzato, di un qualsiasi organismo amministrativo la cui formula organizzatoria sia quella della gerarchia, coordinamento non vi può essere; chi è a capo dell'ente o dell'organo dà (...) ordini, non dei coordini».

³⁶ Ibidem.

³⁷ Sent. n. 78 del 2020, cons. dir. 5.3.1.

534 M. Bergo

La norma di cui all'art. 1, comma 865, l. 145 del 2018, invece, supera il test di proporzionalità per almeno quattro ragioni – individuate dalla Corte – a cui se ne può aggiungere anche una quinta, che sembra emergere fra le righe.

Innanzitutto, la misura non si applica indistintamente a tutte le regioni (e quindi non prescinde – come invece è spesso avvenuto sulle misure di carattere lineare dalla distinzione tra enti virtuosi e non) ma solo nelle ipotesi in cui gli enti sanitari registrino dei ritardi nei pagamenti; in secondo luogo, l'applicazione della misura viene graduata in proporzione al tempo di ritardo e alla quota di debito pregresso smaltito; in terza istanza l'autonomia regionale non viene svuotata ma solo limitatamente circoscritta, lasciando alla discrezione della regione il 70 per cento dell'indennità per la remunerazione del complesso degli altri obiettivi assegnati al dirigente. In quarto luogo, la mancata considerazione della causa dei ritardi – evocato da una ricorrente sull'onda lunga della sentenza n. 272 del 2015 – non ha trovato il *placet* della Consulta, che ha precisato come nel caso di specie tale valutazione non possa essere conferente, dato il «limitato impatto» della norma censurata sull'autonomia regionale³⁸. Non si possono ritenere così violati i principi di buon andamento, differenziazione e adeguatezza, come invece sostenuto dalla ricorrente.

Un quinto elemento sembra abbia contribuito al superamento del test di proporzionalità, ed è il riferimento alla grave situazione del nostro Paese di fronte all'Unione europea per il ritardo nei pagamenti³⁹. Come precisato dall'Avvocato di Stato in tutti gli atti di costituzione relativi ai ricorsi in oggetto, lo Stato è il responsabile della piena attuazione delle norme previste dalla direttiva 2011/7/UE da parte delle *«oltre 22 mila pubbliche amministrazioni operanti nel mercato economico»*⁴⁰.

In questa prospettiva, le misure adottate con la legge di bilancio n. 145 del 2018 non solo devono necessariamente essere rivolte alla generalità degli enti, ma sono anche sottratte alla discrezionalità degli stessi quanto ai tempi di pagamento. Se il legislatore avesse attribuito un margine di apprezzamento agli enti territoriali sui termini di pagamento, come rivendicato da alcune ricorrenti, sarebbe risultata vana la *ratio* stessa della misura introdotta, che è invece di far rispettare proprio i termini tassativi fissati dalle fonti europee.

In altri termini, sembra molto plausibile che il test di proporzionalità condotto dal Giudice delle leggi abbia implicitamente ponderato anche le due procedure di

³⁸ In tre occasioni la Corte ha ribadito che l'intervento oggetto di censura comporta un «limitato obbligo» e un «impatto limitato» per l'autonomia regionale (cfr. sent. n. 78 del 2020, cons. dir. 5.3.1 e 5.4.1).

³⁹ E che emerge fra le righe dell'ultimo capoverso sent. n. 78 del 2020, *cons. dir. 5.3.*1.

⁴⁰ Cfr. Atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri, *Diritto, 1.1*, CT 10837/19-345, depositato presso la Cancelleria della Corte costituzionale il 10 aprile 2019.

infrazione per ritardo sui pagamenti che incombono sul nostro ordinamento, di cui – come visto *supra*, sub par. 1 – la n. 2014/2143 si è conclusa nelle more del giudizio di costituzionalità con una condanna per l'Italia.

2.2 L'obbligo di rendicontazione al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali

Per rafforzare la cogenza della disposizione di cui al comma 865, il comma successivo della legge 145 del 2018, art. 1, c. 866, impone alle Regioni di trasmettere al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali una relazione relativa non solo all'applicazione delle misure introdotte, ma soprattutto agli esiti registrati in termini di riduzione dei tempi di pagamento e dei debiti commerciali scaduti⁴¹. Per le Regioni ordinarie, tale trasmissione *«costituisce adempimento»* ai fini della erogazione della quota premiale di finanziamento del fondo sanitario condizionata alla positiva verifica degli adempimenti regionali⁴².

In proposito, il Giudice delle leggi fornisce una interpretazione della norma atta a fugare i dubbi di legittimità paventati dalla Regione Lazio, laddove riteneva che condizione ai fini dell'erogazione della quota premiale fosse il riconoscimento agli amministratori della quota di indennità di risultato, ossia il raggiungimento degli obiettivi. Precisa la Corte: «ciò che costituisce adempimento regionale è, in base alla norma impugnata, unicamente la mera trasmissione della relazione, non il raggiungimento dell'obiettivo» che invece viene considerato adempimento regionale ai fini e per gli effetti della erogazione della quota premiale del finanziamento statale al SSN già dall'art. 41, comma 4, d.l. n. 66 del 2014, come convertito⁴³.

⁴¹ Tavolo previsto dall'art. 12 dell'intesa tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, del 23 marzo 2005, pubblicata nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 105 del 7 maggio 2005.

⁴² Ossia «ai fini e per gli effetti dell'articolo 2, comma 68, lettera c), della legge 23 dicembre 2009, n. 191», che consente l'erogazione anticipata del finanziamento del S.S.N. a cui concorre ordinariamente lo Stato, nella misura del 3% e del 2% del suddetto finanziamento (rispettivamente per le regioni che accedono all'erogazione nella misura del 97 per cento e per quelle che accedono all'erogazione nella misura del 98 per cento ovvero in misura superiore), "a seguito dell'esito positivo della verifica degli adempimenti previsti dalla normativa vigente e dalla presente legge". Le regioni speciali e le PP. AA. invece non sono destinatarie di questa disposizione poiché queste ultime finanziano i rispettivi servizi sanitari senza partecipare al Fondo sanitario nazionale.

⁴³ Art. 41, comma 4, d.l. 66 del 2014 «Le regioni, con riferimento agli enti del Servizio sanitario nazionale, trasmettono al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali [...] una relazione contenente le informazioni di cui al comma 1 e le iniziative assunte in caso di superamento dei tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente. La trasmissione della relazione e l'adozione da parte degli enti delle misure idonee e congrue eventualmente

536 M. Bergo

In considerazione della finalità del comma 866, la Corte ritiene che giustamente il legislatore statale l'abbia qualificata come ricadente nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Le norme di dettaglio ivi contenute non ostano, infatti, a tale qualificazione poiché come confermato da una consistente giurisprudenza, per raggiungere la finalità del coordinamento della finanza pubblica la competenza statale può non esaurirsi «con l'esercizio del potere legislativo, ma implica anche "l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo" (sentenza n. 376 del 2003; in senso conforme, sentenze n. 112 del 2011, n. 57 del 2010, n. 190 e n. 159 del 2008)»⁴⁴.

Il precedente così richiamato potrebbe essere letto come una rievocazione della stagione del coordinamento di dettaglio e pervasivo – avallato dalla giurisprudenza degli anni più critici della crisi finanziaria – che ha in molte occasioni fortemente compresso l'autonomia territoriale, giustificando gli interventi statali con l'esigenza di garantire la stabilità dei conti pubblici⁴⁵.

Nel caso di cui alla l. 145 del 2018, invece, la Corte costituzionale a più riprese puntualizza non solo che gli obblighi imposti all'autonomia delle regioni sono assolutamente «limitati», dimostrando di non essere indifferente alle istanze delle regioni; ma ricorda anche che le prescrizioni introdotte dalle disposizioni impugnate «si giustificano in presenza di una situazione patologica, ossia quando gli

necessarie a favorire il raggiungimento dell'obiettivo del rispetto della direttiva europea sui tempi di pagamenti costituisce adempimento regionale, ai fini e per gli effetti dell'articolo 2, comma 68, lettera c), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, prorogato, a decorrere dal 2013, dall'articolo 15, comma 24, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135». La differenza fra questa norma e quella di cui all'art. 1, comma 866, l. 145 del 2018 sta proprio nel contenuto della relazione: il d.l. 66 del 2014 lasciava ampia discrezionalità alle regioni sulle misure da adottare «eventualmente necessarie» al rispetto dei tempi fissati dalla direttiva UE; il comma 866 specifica che le misure da adottare per favorire il rispetto dei termini di pagamento sono quelle fissate dal comma 865, che si connotano evidentemente per una maggiore cogenza, alla luce delle considerazioni svolte supra sub 2.1.

⁴⁴ Sent. n. 229 del 2011, *cons. dir. 3.1*, così ripresa anche dalla sent. n. 78 del 2020.

⁴⁵ Basti richiamare in questa prospettiva la sentenza n. 219 del 2013, in materia di poteri sanzionatori relativi agli enti territoriali, in cui la Corte ha precisato che l'autonomia finanziaria e organizzativa delle Regioni è «recessiva» rispetto alla competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, finalizzata all'adozione di «misure necessariamente uniformi sull'intero territorio nazionale e costituenti principi fondamentali della materia», Considerato diritto, 14.4. Su questo sia consentito un rinvio a M. BERGO, Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale, cit., spec. pp. 81-90.

enti del SSN non rispettano i tempi di pagamento previsti dalla legislazione nazionale, a loro volta richiesti da fonti europee»⁴⁶.

Peraltro, impropriamente la ricorrente richiama la giurisprudenza sul coordinamento "di dettaglio", che da constante giurisprudenza è ammesso alle due condizioni: temporaneità e margine di autonomia comunque riservato agli enti territoriali. Nel caso di cui alla norma impugnata, invece, non è prevista una limitazione della spesa, ma solo una riduzione della quota del finanziamento premiale, la quale peraltro era già condizionata al rispetto dei tempi di pagamento, come previsto dal richiamato art. 41, comma 4, d.l. n. 66 del 2014.

Nel caso di cui al comma 866, dunque, il fine del coordinamento finanziario, *rectius* della stabilità finanziaria, viene perseguito attraverso una misura dal carattere incentivante/dissuasorio in capo al responsabile amministrativo, perché nello svolgimento delle sue funzioni sia orientato a una programmazione efficiente della spesa, che porti l'ente ad assumere obbligazioni solo se la loro esigibilità è coerente con l'effettiva disponibilità di cassa.

2.3 Le anticipazioni di liquidità e il Fondo di garanzia debiti commerciali

Per rafforzare le misure di sostegno agli enti territoriali in vista del rispetto dei tempi di pagamento previsti dalla direttiva 2011/7/UE, le norme di cui all'art. 1, commi 859, 862 e 863 – oggetto del ricorso della Regione Siciliana – impongono alle pubbliche amministrazioni a partire dal 2021 di stanziare in bilancio un accantonamento denominato "fondo di garanzia debiti commerciali" se nell'esercizio precedente hanno presentato un indicatore di ritardo annuale dei pagamenti non rispettoso dei termini fissati dall'art. 4 del d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231 (Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali)⁴⁷.

L'importo dell'accantonamento è graduato in percentuale crescente in relazione all'entità del ritardo registrato nell'anno precedente ed è riferito allo stanziamento della spesa prevista per acquisto di beni e servizi, per un importo pari al: 1% per ritardi compresi tra 1 e 10 giorni; 2% per ritardi compresi tra 11 e 30 giorni; 3% per ritardi compresi tra 31 e 60 giorni; 5% in caso di mancata riduzione del 10 per cento del debito commerciale residuo *oppure* per ritardi superiori a 60 giorni; analogo obbligo è previsto se il debito commerciale residuo dell'ente non si sia ridotto di almeno il 10 per cento nei due anni precedenti.

⁴⁶ Sent. n. 78 del 2020, cons. dir. 5.4.1.

⁴⁷ Inizialmente destinate a divenire operative nel 2020, tali disposizioni sono state differite al 2021 dall'art. 1, comma 854, lettera a), della legge 27 dicembre 2019, n. 160 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022".

538 M. Bergo

Nel corso dell'esercizio, l'accantonamento al predetto fondo deve essere poi adeguato alle eventuali variazioni di bilancio relative agli stanziamenti della spesa per acquisto di beni e servizi. Sul fondo così stanziato non è possibile disporre impegni e pagamenti, mentre è previsto che a fine esercizio esso confluisca nella quota libera del risultato di amministrazione.

La Regione Siciliana ha sostenuto che le disposizioni contenute in questi commi siano in contrasto con il principio di proporzionalità poiché non terrebbero in alcuna considerazione la causa del ritardo (anche in questo caso viene proposto il confronto con il precedente della sent. n. 272 del 2015).

Tale violazione si risolverebbe da un lato in una lesione dell'autonomia finanziaria della Regione, dal momento che l'obbligo di accantonamento determinerebbe l'indisponibilità di risorse finanziarie, con effetti negativi sugli equilibri del bilancio regionale per via delle criticità che si riscontrerebbero in sede di formulazione del bilancio e di programmazione della spesa regionale. Al contempo, la norma impugnata produrrebbe una illegittima compressione dell'autonomia regionale in materia di organizzazione amministrativa, rivelandosi in contrasto anche con l'art. 97, secondo comma, Cost.

Con riferimento alle doglianze così prospettate, la Corte costituzionale procede ad inquadrare in primo luogo la disciplina contestata all'interno dell'ambito materiale di riferimento, sempre secondo i tre criteri dell'oggetto, della *ratio* e della finalità.

Quanto all'oggetto, le norme impugnate – prevedendo l'obbligatoria istituzione di uno specifico fondo quando l'ente non rispetti i tempi di pagamento o non riduca a sufficienza lo stock di debiti commerciali – riguardano il bilancio di previsione delle amministrazioni pubbliche che adottano la contabilità finanziaria e pertanto rientrano senza dubbio nella competenza statale esclusiva di armonizzazione dei bilanci pubblici (art. 117, secondo comma, lett. *e*), Cost).

La Corte precisa che, così intese, le norme di cui all'art. 1, commi 859, 862 e 863, l. n. 145 del 2018 «integrano il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) e, in particolare, l'art. 42 disciplinante appunto il risultato di amministrazione e le destinazioni della auota libera dell'avanzo»⁴⁸.

⁴⁸ Sent. n. 78 del 2020, *cons. dir. 6.6*. Peraltro, va rilevato che tale inquadramento materiale consente di considerare le disposizioni in oggetto come norme interposte in materia di contabilità regionale, la cui eventuale violazione potrebbe riflettersi anche in una lesione dell'art. 81, terzo comma, Cost. Così intesa, tale norma rende manifesto il nesso intercorrente fra il concetto di equilibro di bilancio e il principio della copertura delle spese, valorizzando così la funzione del bilancio come "bene pubblico" (sent. n. 164 del 2016) in considerazione del carattere pubblico degli scopi che il bilancio è chiamato a

La ratio di queste disposizioni è «ravvisabile nell'esigenza di sopperire alla incapacità dell'ente di coordinare l'assunzione di obbligazioni (legittimamente iscritte in bilancio) con la effettiva disponibilità della liquidità necessaria al loro pagamento»⁴⁹ nei termini di legge. Pertanto, la loro finalità è riconducibile al coordinamento della finanza pubblica, come emerge anche dalla lettura d'insieme delle disposizioni impugnate. La Corte ricorda, infatti, che esse «si raccordano con quelle che la stessa legge n. 145 del 2018 ha introdotto (nei commi da 849 a 856 dell'art. 1) al fine di ampliare nel 2019, per le amministrazioni pubbliche in ritardo nei pagamenti, la possibilità di conseguire anticipazioni di liquidità da destinare a tale specifico utilizzo»⁵⁰.

La lettura combinata di queste norme porta a confutare che il Fondo di garanzia debiti commerciali integri una lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, come sostenuto dalla ricorrente. Piuttosto ne consente la valorizzazione.

Così strutturato, infatti, il Fondo rappresenta una soluzione «contabile e gestionale» atta «a consentire all'amministrazione di disporre di liquidità necessaria a velocizzare i pagamenti delle proprie obbligazioni commerciali e a ridurre la relativa voce di debito residuo», in tutti i casi patologici di ritardi dei pagamenti. E i casi patologici di regola sono proprio la conseguenza del mancato coordinamento fra la programmazione, l'impegno delle proprie obbligazioni, e la disponibilità di cassa necessaria alle previste scadenze di pagamento.

In questa prospettiva, il meccanismo approntato favorisce il buon andamento della P.A., poiché «impedisce di effettuare impegni di spesa e pagamenti a valere sulle somme accantonate nel fondo; ciò fa sì che a fine esercizio le relative economie di spesa rifluiscono nella quota libera del risultato di amministrazione e l'ente può utilizzare la giacenza di cassa in tal modo formatasi per pagare i debiti arretrati»⁵¹.

Le norme impugnate non comportano perciò alcuna limitazione all'autonomia finanziaria della regione, piuttosto esse mirano a riorientare la spesa per favorire il buon andamento della P.A., attraverso pagamenti rapidi alle imprese, sia a tutela

⁵⁰ *Ibidem*. La Corte ricorda poi che per la stessa finalità la legge di bilancio 2020 (art. 1, comma 556, legge n. 160 del 2019), ha previsto anche per il 2020 analoghe anticipazioni di liquidità con disposizioni del medesimo contenuto, la cui disciplina è stata inserita nell'art. 4, d.lgs. n. 231 del 2002.

perseguire. Cfr., in questo senso, ex multis, A. CAROSI, Il principio di trasparenza nei conti pubblici, in Rivista AIC, 3/2018; C. BUZZACCHI, Il controllo di legalità finanziaria a garanzia del principio democratico e della responsabilità di mandato, in Riv. Corte conti, 2019, n. 6, 32; E. CAVASINO, La dimensione costituzionale del "diritto del bilancio". Un itinerario di giurisprudenza costituzionale: dalla sentenza n. 196 del 2018 alle nn. 18 e 105 del 2019, in Diritto & Conti, 1/2019.

⁴⁹ Ibidem.

⁵¹ Sent. n. 78 del 2020, cons. dir. 6.6.1.

540 M. Bergo

della concorrenza, sia a tutela della sana gestione delle risorse pubbliche, il che ha dirette ricadute anche sull'erogazione delle prestazioni connesse ai diritti fondamentali.

La Corte, infatti, ricorda che, il fondo di garanzia, oltre a indurre l'ente a conseguire liquidità di cassa utile a velocizzare i pagamenti commerciali, «realizza anche l'ulteriore e indiretto effetto positivo di ridurre l'esposizione dell'amministrazione a titolo di interessi passivi sui pagamenti tardivi [che] possono assumere dimensioni non trascurabili; pertanto, la loro diminuzione consente all'ente di recuperare risorse da destinare ad attività istituzionali» 52.

3. Uno sguardo d'insieme

La ricchezza di questa pronuncia si può cogliere soprattutto sul fronte dei rapporti finanziari Stato-Regioni.

Si può, infatti, rilevare che la pronuncia n. 78 del 2020 ripropone una valenza virtuosa del coordinamento finanziario dello Stato sugli enti territoriali, di *bacheletiana* memoria, che pervade pressoché tutte le norme oggetto di scrutinio, in cui il coordinamento è impiegato alternativamente come mezzo e come fine. In questo senso – come visto *sub* 2.1 – la norma che rapporta una quota dell'indennità di risultato dei dirigenti del SSN ai ritardi di pagamento (c. 865, riconducibile all'ordinamento civile) rappresenta il mezzo per garantire la "finalità" di coordinamento della finanza pubblica, ossia per favorire una gestione dei pagamenti tempestiva, nel rispetto dei termini stabiliti dall'Unione europea e recepiti nel nostro ordinamento.

La norma che condiziona l'erogazione della quota premiale del FSN (c. 866) alla trasmissione della relazione sugli adempimenti e sugli esiti di cui al comma precedente rappresenta un principio di coordinamento finanziario impiegato come mezzo per garantire il fine del buon andamento della pubblica amministrazione. Infine, la norma che impone l'accantonamento al "Fondo di garanzia debiti commerciali" usa l'armonizzazione contabile per ottenere "direttamente" il fine del coordinamento finanziario, e "indirettamente" per favorire una composizione di bilanci territoriali tendenzialmente in equilibrio.

In nessun caso il coordinamento dello Stato è sfociato in una compressione illegittima dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, poiché *in primis* gli enti c.d. virtuosi, che riescano a garantire i pagamenti nei termini di legge sono automaticamente esclusi dall'applicazione delle misure oggetto di impugnative. Lo scaglionamento previsto, poi, sia quanto all'erogazione dell'indennità di risultato, che per gli accantonamenti al fondo, riflette il coordinamento "graduale" o "per

⁵² Sent. n. 78 del 2020, cons. dir. 6.6.1.

obiettivi" attuato dallo Stato, mirato cioè a meglio indirizzare l'autonomia degli enti territoriali.

La nota dominante di questa pronuncia riporta alle primissime osservazioni elaborate da Giannini e Bachelet sul coordinamento, che meritano di essere riprese.

Secondo Giannini, il coordinamento consiste in «una figura organizzatoria in cui un disegno operativo che viene elaborato evidentemente da un organo competente, viene imposto a delle istanze tra loro indipendenti», quindi «se le istanze non sono indipendenti, non si ha coordinamento ma si hanno altre forme»⁵³.

Bachelet, che ha condotto per primo un'ampia sistematizzazione su questo tema, ha descritto il coordinamento come la «manifestazione tipica di una società democratica e pluralistica, che intende ottenere l'armonico orientamento di individui, gruppi, istituzioni verso fini determinati, senza però annullare la libertà o l'iniziativa di tali individui, gruppi o istituzioni»⁵⁴. Secondo Bachelet, dunque, il coordinamento va di pari passo e si implica vicendevolmente con l'autonomia, soprattutto rappresenta «le tecniche che consentono di ottenere finalità comuni senza sopprimere o senza troppo largamente condizionare l'autonomia dei soggetti coinvolti»55.

Tali approdi dottrinari – di assoluta pertinenza e attualità – indicano che il coordinamento dovrebbe costituire uno strumento in grado di organizzare la complessità sociale, favorendo la partecipazione e l'espressione autonoma degli enti dell'ordinamento e non privando gli enti coordinati di tale indipendenza, poiché il coordinamento non potrebbe mai debordare in gerarchia.

Ed è proprio questa la concezione di coordinamento finanziario che sembra emergere dalla sentenza n. 78 del 2020: legittimo il coordinamento dello Stato che valorizza l'autonomia dei soggetti coordinati, non certo quello che si traducesse in una loro sopraffazione⁵⁶.

55 Ibidem.

⁵³ M.S. GIANNINI, Intervento, in AA. VV., Coordinamento e collaborazione nella vita degli enti locali (Atti del VII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione - Varenna, 17-20 settembre 1959), Milano, 1961, p. 114.

⁵⁴ V. BACHELET, Coordinamento, in Enc. Dir., X, Milano, Giuffrè, 1982, p. 630 ss.

⁵⁶ Non è un caso che le teorie e il dibattito sorti intorno al tema del coordinamento amministrativo abbiano contribuito all'individuazione di un "principio cooperativo di risultato", di natura prettamente collaborativa, fornendo le basi per l'elaborazione giurisprudenziale del principio di "leale collaborazione". Anche su questo, sia consentito un rinvio a M. BERGO, Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale, op. cit., pp. 34 ss.



La proroga *ope legis* delle concessioni demaniali marittime dalla sentenza n. 1/2019 della Corte Costituzionale al Decreto Rilancio*

GIACOMO DALLA VALENTINA**

Nota a Corte Costituzionale, sentenza n. 1 del 9 gennaio 2019.

Disponibile all'indirizzo: http://www.giurcost.org/decisioni/2019/0001s-19.html

Data della pubblicazione sul sito: 23 settembre 2020

Suggerimento di citazione

G. DALLA VALENTINA, La proroga ope legis delle concessioni demaniali marittime dalla sentenza n. 1/2019 della Corte Costituzionale al Decreto Rilancio, in Forum di Quaderni Costituzionali, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

^{*} Contributo in corso di pubblicazione in Le Regioni.

^{**} Dottorando in Diritto della concorrenza dell'Unione Europea nell'Università degli Studi di Milano. Indirizzo mail: giacomo.dallavalentina@unimi.it.

1. Con sentenza del 21 novembre 2018, depositata in data 9 gennaio 2019¹, la Corte Costituzionale si era espressa sulla nota e complessa vicenda della proroga *ope legis* delle concessioni demaniali marittime.

La questione di legittimità su cui si era espressa la Corte Costituzionale concerneva, in particolare, gli artt. 2, comma 2, e 4, comma 1, della legge Regione Liguria n. 26/2017², mediante i quali era stata prevista dal legislatore regionale una estensione trentennale della durata delle concessioni demaniali vigenti al momento dell'entrata in vigore di detta legge.

Il tema non costituiva certamente un inedito, né per il dibattito giuridico nazionale³, né per la stessa Corte Costituzionale che, da ultimo nel novembre 2018⁴, aveva avuto modo di censurare la legittimità costituzionale di un'altra legge regionale ligure, con la quale veniva attribuito un titolo preferenziale, nei successivi affidamenti, alle imprese balneari già attive nel territorio ligure⁵.

Con tale pronuncia, la Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale della previsione legislativa, per avere la Regione Liguria invaso la competenza esclusiva statale *ex* art. 117, comma 2, lett. *e*), Cost. in materia di tutela della concorrenza e ciò «a prescindere dalla [...] estensione della durata della concessione» (punto 4.3).

¹ Corte Costituzionale, sentenza n. 1/2019, del 21 novembre 2018, dep. 9 gennaio 2019.

² Legge Regione Liguria 10 novembre 2017, n. 26, *Disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative*, in *Boll. Uff.* del 15 novembre 2017, n. 16. Ai sensi dell'art. 2, comma, 2, «alle concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico ricreative [...] attualmente vigenti, è riconosciuta l'estensione della durata della concessione di trenta anni dalla data di entrata in vigore della presente legge»; l'art. 4, comma 1, invece, disponeva che «la durata della concessione per finalità turistico ricreative non può essere inferiore a venti anni e superiore a trenta anni».

³ Su cui, senza pretesa di completezza, cfr. L. DI GIOVANNI, Le concessioni demaniali marittime e il divieto di proroga ex lege, in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 3-4, 2016, pp. 912 ss.; L. VALENTINO, Le concessioni balneari tra regole di concorrenza e necessità statali, in AA. VV., Scritti in onore di Giuseppe Tesauro, vol. 3, 2014, pp. 2549-2566; M. CLARICH, Autorizzazioni, concessioni e rapporti tra amministrazioni nel prisma della concorrenza, in P. L. PORTALURI (a cura di), L'integrazione degli ordinamenti giuridici in Europa, Napoli, 2014, p. 155-163 A. MONICA, Le concessioni demaniali marittime in fuga dalla concorrenza, in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 2, 2013, pp. 437 ss.

⁴ Corte Costituzionale, sentenza n. 221/2018, del 6 novembre 2018, dep. 5 dicembre 2018. Si veda, altresì, la sentenza n. 70/2017, del 11 gennaio 2018, dep. 24 febbraio 2017.

⁵ Cfr. art. 1, comma 2, Legge Regione Liguria 10 novembre 2017, n. 25, *Qualificazione e tutela dell'impresa balneare*, in *Boll. Uff.* del 15 novembre 2017, n. 16, che riconosceva una preferenza alle «imprese balneari liguri [...] in quanto connotanti il paesaggio costiero costituiscono un elemento del patrimonio storico culturale e del tessuto sociale della Regione».

Nondimeno, a distanza di quasi due anni dalla sua pronuncia, tale sentenza (e, soprattutto, il percorso logico-argomentativo che ha portato alla sua adozione) merita di essere recuperata e brevemente analizzata per meglio inquadrare, oggi, un tema che negli anni è divenuto il perfetto simulacro dell'approccio disfunzionale dell'ordinamento italiano all'adeguamento al diritto dell'Unione europea.

2. Ancor prima di analizzare il contenuto della pronuncia della Corte Costituzionale, merita di essere evidenziato come la questione sottoposta al vaglio costituzionale si intrecci, per più profili, con il diritto dell'Unione europea e, in particolare, con la tutela della concorrenza e il diritto di stabilimento di cui all'art. 49 TFUE e alla Direttiva 2006/123/CE (c.d. Direttiva Servizi o Direttiva Bolkestein)⁶, recepita nell'ordinamento nazionale con D.Lgs. 59/2010⁷.

Invero, la previsione di trattamenti preferenziali ai concessionari demaniali uscenti, così come la previsione di proroghe *ope legis* di concessioni già in essere, aveva negli anni determinato l'avvicendarsi di procedure di infrazione, riforme legislative e vicende giudiziarie, interne e dell'Unione.

La contrarietà tra la normativa italiana e l'art. 49 TFUE (allora art. 43 TCE) era stata infatti oggetto della procedura di infrazione n. 2008/4908 che, avviata a seguito di una segnalazione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM)⁸, riguardava (*i*) la previsione, all'art. 37 del codice della navigazione italiano⁹, di un diritto di preferenza per il concessionario uscente nel rinnovo della concessione (c.d. diritto di insistenza), nonché (*ii*) il rinnovo automatico di sei anni in sei anni delle concessioni demaniali in scadenza disposto con D.L. n. 400/1993 ¹⁰.

La procedura d'infrazione, avviata sulla base dell'art. 49 del TFUE e continuata anche in forza della Direttiva Servizi, si era conclusa solo con una revisione della

⁶ Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GUUE L 376, 27.12.2006, pp. 36-68)

⁷ Decreto Legislativo 26 marzo 2010, n. 59, *Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno* (GU n. 94 del 23 aprile 2010).

⁸ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *AS481 - Norme in materia di demanio marittimo con finalità turistico-ricreativa*, 20 ottobre 2008, in *Bollettino* n. 39 del 12 novembre 2008.

⁹ Cfr. Regio Decreto 30 marzo 1942, n. 327, *Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione* (GU n. 93 del 18 aprile 1942), che disciplina i beni facenti parte del demanio pubblico marittimo, prevedendo all'art. 36 che «l'amministrazione marittima, compatibilmente con le esigenze del pubblico uso, può concedere l'occupazione e l'uso, anche esclusivo, di beni demaniali e di zone di mare territoriale per un determinato periodo di tempo».

¹⁰ Decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime (GU n. 234 del 5 ottobre 1993).

disciplina preesistente, inclusa nell'art. 11 della Legge Comunitaria 2010, che aveva delegato al Governo l'adozione di una normativa improntata al «rispetto dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento, di garanzia dell'esercizio, dello sviluppo, della valorizzazione delle attività imprenditoriali e di tutela degli investimenti»¹¹.

La delega tuttavia non veniva esercitata e, anzi, il termine di durata delle concessioni a uso turistico ricreativo veniva prorogato fino al 31 dicembre 2020¹² per mezzo di una misura che è stata, infine, oggetto di due rinvii pregiudiziali, decisi dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nelle cause riunite C-458/14, *Promoimpresa*, e C-67/15, *Mario Melis e altri*¹³ con l'accertamento dell'incompatibilità delle regole nazionali con il diritto dell'Unione.

3. È in tale cornice normativa e giurisprudenziale che si collocano le leggi della Regione Liguria poste all'attenzione della Corte Costituzionale, le quali avevano previsto la proroga delle concessioni in atto con il precipuo intento di garantire la continuità aziendale e assicurare la tutela del legittimo affidamento dei titolari di concessioni demaniali. Per meglio sistematizzare la sentenza in commento, può essere utile, pertanto, riepilogare i principi posti dalla citata pronuncia della Corte di giustizia. A ciò spinge, d'altronde, la scarna argomentazione della stessa Corte Costituzionale che, almeno formalmente, ha pronunciato l'illegittimità costituzionale della legge regionale in parola sul piano del rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Tuttavia, appare indiscutibile che il *prior* giuridico della valutazione della Corte Costituzionale sia proprio l'accertamento, sulla base dei criteri forniti dalla Corte di giustizia, del *vulnus* arrecato dalla prassi di proroga delle concessioni ai valori europei del diritto di stabilimento e al diritto della concorrenza.

La prassi della proroga *tout court* della durata delle concessioni demaniali marittime non poteva andare indenne di fronte alla Consulta, trattandosi anzi di

¹¹ Legge 15 dicembre 2011, n. 217, Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità europee - Legge comunitaria 2010 (GU n. 1 del 2 gennaio 2012).

¹² Cfr. art. 34-duodecies del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese (GU n. 294 del 18 dicembre 2012), che ha disposto l'estensione al 2020 della proroga disposta dall'art. 1, comma 18, decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, Proroga di termini previsti da disposizioni legislative (GU n. 302 del 30 dicembre 2009).

¹³ Corte di giustizia, sentenza del 14 luglio 2016, *Promoimpresa srl e a. contro Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro e a.*, cause riunite C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:558. Per un primo commento a tale sentenza, cfr. L.S. ROSSI, *Spiagge: vietate le proroghe automatiche delle concessioni senza una procedura di selezione tra potenziali candidati*, in *Guida al diritto*, 2016, pp. 14 ss.

«incompatibilità annunciata»¹⁴ che in *Promoimpresa* la Corte di giustizia (e, ancor prima, l'Avvocato generale Szpunar) aveva formulato sulla base di talune considerazioni che meritano di essere qui brevemente riportate.

Un primo principio concerne la qualificazione delle concessioni demaniali come «autorizzazioni»¹⁵ e non «concessioni di servizi», con conseguente applicabilità della Direttiva Servizi, in luogo delle norme di diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici ¹⁶.

Tale inquadramento si fonda sulla circostanza che le concessioni balneari a fine turistico-ricreativo hanno ad oggetto non già la prestazione di servizi determinati dall'ente aggiudicatore, bensì alcune attività economiche all'interno di un'area demaniale, il cui esercizio richiede l'autorizzazione da parte dell'ente pubblico. Ciò, in virtù non solo della pregressa giurisprudenza della Corte di giustizia¹⁷ ma anche del dato testuale della Direttiva 2014/23/UE che, in materia di concessioni pubbliche, precisa che taluni accordi aventi per oggetto il diritto di un operatore economico di gestire determinati beni o risorse del demanio pubblico, quali i terreni, mediante i quali lo Stato fissa unicamente le condizioni generali d'uso dei beni o delle risorse in questione senza acquisire lavori o servizi specifici, non dovrebbero configurarsi come «concessioni di servizi»¹⁸.

¹⁴ Cfr. F. CAPOTORTI, Cronaca di un'incompatibilità annunciata nel caso Promoimpresa: secondo l'Avvocato Generale Szpunar la Direttiva Bolkestein osta al rinnovo automatico dei diritti esclusivi di sfruttamento dei beni del demanio pubblico marittimo e lacuale in Italia, in Eurojus.it, 7 marzo 2016.

¹⁵ L'articolo 4 della Direttiva Servizi definisce come regime di autorizzazione «qualsiasi procedura che obbliga un prestatore o un destinatario a rivolgersi ad un'autorità competente allo scopo di ottenere una decisione formale o una decisione implicita relativa all'accesso ad un'attività di servizio o al suo esercizio».

¹⁶ È pur vero che, come ricordato dall'Avvocato Generale Szpunar nelle proprie conclusioni in *Promoimpresa*, anche ove le concessioni demaniali marittime dovessero qualificarsi come concessioni di servizi «cosicché non fossero applicabili le norme armonizzate della direttiva 2006/123, i requisiti imposti alle autorità nazionali in forza delle regole fondamentali del Trattato e dei principi che ne derivano sarebbero essenzialmente i medesimi» (par. 69). Sul punto, cfr. G. BELLITTI, *La Direttiva Bolkestein e le concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1/2017, p. 61, dove si ricorda come «l'ordinamento comunitario sia abbastanza indifferente al *nomen iuris* assegnato dalle norme nazionali alle diverse tipologie o alle singole fattispecie».

¹⁷ Cfr. Corte giust., sentenza dell'11 giugno 2009, *Hans & Christophorus Oymanns*, C-300/07, EU:C:2009:358.

¹⁸ Cfr. Considerando n. 15, Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (GUUE L 94, 28 marzo 2014, pp. 1-64).

Così appurata la natura autorizzatoria delle concessioni demaniali balneari – che pure ha incontrato qualche commento di senso contrario¹⁹ – la Corte di giustizia aveva fornito alcuni parametri valutativi a disposizione dell'interprete nazionale per accertare l'eventuale illiceità della misura di proroga in relazione alla Direttiva Servizi²⁰.

In primo luogo, la Corte aveva rilevato che l'art. 12 della Direttiva Servizi, nell'imporre allo Stato l'adozione di procedure di selezione dotate di garanzie di imparzialità e di trasparenza ove «il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili», esige che venga effettuata una valutazione caso per caso su tale scarsità²¹. Una valutazione che dev'essere condotta da parte del giudice nazionale tenendo in considerazione, ad esempio, il fatto che le concessioni siano rilasciate a livello non nazionale, bensì comunale (come nel caso di specie), ovvero che le aree oggetto di sfruttamento economico siano in numero limitato.

La Corte aveva poi affermato che la proroga *ope legis* della data di scadenza delle autorizzazioni equivale a un rinnovo automatico delle medesime²², il quale è pacificamente vietato dall'art. 12 della Direttiva Servizi.

Da ultimo, la sentenza *Promoimpresa* aveva ricordato che, a prescindere dall'applicabilità del citato art. 12 della Direttiva Servizi, le concessioni balneari rientrano, per loro stessa natura, nell'ambito dell'articolo 49 TFUE e, pertanto, ad

¹⁹ Si veda, tra tutti, M. MAGRI, Direttiva Bolkestein e legittimo affidamento dell'impresa turistico balneare: verso una importante decisione della Corte di giustizia UE, in Rivista Giuridica dell'Edilizia, fasc. 4, 2016, pp. 359 ss., che cita una sentenza (n. 223 del 13 novembre 2015) del Tribunal Constitucional spagnolo, con la quale era stata esclusa l'applicabilità della Direttiva Servizi al caso delle concessioni demaniali. In realtà, come evidenziato da F. SANCHINI, Le concessioni demaniali marittime a scopo turistico-ricreativo tra meccanismi normativi di proroga e tutela dei principi europei di libera competizione economica: profili evolutivi alla luce della pronuncia della Corte di giustizia resa sul caso Promoimpresa-Melis, in Rivista della regolazione dei mercati, 2, 2016, la disciplina spagnola, recata dalla Ley de Costas 1988, presenta rilevanti profili di differenziazione rispetto all'ordinamento italiano (in primis poiché le spiagge spagnole non sono subordinate al rilascio di alcun provvedimento concessorio), tali da impedire alcuna analogia tra i due ordinamenti.

²⁰ E non necessariamente anche all'art. 49 TFUE, poiché, come ricordato dalla Corte, qualsiasi misura nazionale in un settore che abbia costituito oggetto di un'armonizzazione completa a livello dell'Unione – quale quello in parola, come già sostenuto dalla Corte con sentenza del 16 giugno 2015, *Rina Services e a.*, C-593/13, EU:C:2015:399, punti 37 e 38 – deve essere valutata in rapporto non alle disposizioni del diritto primario, ma a quelle di tale misura di armonizzazione, nel caso di specie la Direttiva Servizi.

²¹ Cfr. Corte giust., sent. *Promoimpresa*, cit., punto 43.

²² Cfr. Corte giust., sent. *Promoimpresa*, cit., punto 50.

esse trova applicazione il consolidato principio secondo cui le autorità pubbliche, nel disciplinarne l'assegnazione, sono tenute a garantire il principio di non discriminazione sulla base della nazionalità²³.

Ciò vale, a maggior ragione, in quei casi in cui la concessione presenta un «interesse transfrontaliero certo», valutato sulla base di criteri quali l'importanza economica dell'attività, il luogo della sua esecuzione e le specifiche tecniche sottese all'attività oggetto di concessione. In tal caso, secondo costante giurisprudenza, una disparità di trattamento potrebbe essere giustificata unicamente da «motivi imperativi di interesse generale»²⁴, in particolare dalla necessità di rispettare il principio della certezza del diritto. In *Promoimpresa*, nondimeno, era stato escluso che siffatte esigenze avrebbero potuto giustificare la disparità di trattamento determinata dalla proroga *ope legis*, in quanto le concessioni erano state attribuite in un momento in cui già era noto che i contratti dotati di interesse transfrontaliero certo dovessero essere soggetti a obblighi di trasparenza e che, quindi, non vi era ragione di confidare in una proroga o in altro trattamento preferenziale.

Un bilanciamento di questo genere costituisce, d'altronde, la *ratio* che informa la disciplina dettata dalla Direttiva Servizi ove prevede, al terzo paragrafo dell'art. 12, che gli Stati membri possono tener conto di «motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario». Si noti, però, che tale previsione è limitata allo «stabilire le regole della procedura di selezione» dei candidati concessionari e, di conseguenza, non può costituire per le pubbliche amministrazioni un *escamotage* al fine giustificare deroghe al divieto di rinnovi automatici o proroghe *ope legis* di concessioni preesistenti²⁵.

²³ Cfr. Corte giust., sent. *Promoimpresa*, cit., punti 63 ss. Cfr. altresì Corte giust., sentenze del 17 luglio 2008, *ASM Brescia*, C-347/06, EU:C:2008:416, punti 57 e 58; 13 ottobre 2005, causa C-458/03, *Parking Brixen*, Racc. pag. I-8585, punto 46; 21 luglio 2005, causa C-231/03, *Coname*, Racc. pag. I-7287, punto 16; 7 dicembre 2000, causa C-324/98, *Telaustria e Telefonadress*, Racc. pag. I-10745, punto 60.

²⁴ Corte giust., *ASM Brescia*, cit., punto 64; 14 novembre 2013, *Belgacom*, C-221/12, EU:C:2013:736 (punto 38). Il caso riportato dalla Corte di giustizia è paradigmatico, trattandosi di concessioni attribuite nel 1984, quando non era ancora stato dichiarato che i contratti di interesse transfrontaliero certo avrebbero potuto essere soggetti a obblighi di trasparenza. Solo in ipotesi di questo tipo, ha rilevato la Corte, potrebbe acconsentirsi a periodi transitori che permettano alle imprese interessate di sciogliere i rispettivi rapporti contrattuali «a condizioni accettabili».

²⁵ Il principio è ben delineato nelle conclusioni dell'avvocato generale Szpunar nel caso *Promoimpresa*, ove si legge che «la giustificazione relativa al principio della tutela del legittimo affidamento [...] richieda una valutazione caso per caso che consenta di dimostrare, attraverso elementi concreti, che il titolare dell'autorizzazione abbia potuto aspettarsi legittimamente il rinnovo della propria autorizzazione e abbia effettuato i relativi investimenti» (punto 92).

4. Nel vuoto legislativo nazionale, l'iniziativa della Regione Liguria (quand'anche motivata dall'esigenza di individuare una regolazione del settore), non poteva che urtarsi con la pronuncia costituzionale, la quale, come già accennato, ha peraltro trattato solo incidentalmente il tema del bilanciamento già descritto dalla Corte di giustizia, concentrandosi piuttosto sul *vulnus* arrecato alla competenza esclusiva dello Stato in materia di concorrenza da parte della normativa regionale.

Nello specifico, la Regione Liguria aveva appunto giustificato il proprio intervento regolatore con l'esigenza di dare attuazione alla normativa europea e tutelare l'affidamento alle imprese e agli investitori, «altrimenti lasciati nell'incertezza dall'inerzia del legislatore statale». A tale fine, la Regione aveva fatto riferimento alla «clausola di cedevolezza» prevista all'art. 84 del decreto di recepimento della Direttiva Servizi²⁶, che le avrebbe consentito di operare nella misura in cui ciò fosse necessario al fine di colmare transitoriamente un vuoto normativo.

Tale argomento non è stato tuttavia accolto dalla Corte Costituzionale, secondo la quale la facoltà della Regione di anticipare il legislatore statale nel caso di inerzia di quest'ultimo «attiene pur sempre (e soltanto) a materie di competenza concorrente della Regione» e non anche a una materia di competenza esclusiva statale quale la tutela della concorrenza e del diritto di stabilimento.

Così, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle previsioni censurate della legge Regione Liguria n. 26/2017 per violazione dell'art. 117, co. 2, lett. *e*), Cost., ritenendo invero assorbito ogni altro profilo di censura, segnatamente quello relativo alla violazione dell'art. 117, co. 1, Cost. in relazione all'art. 49 TFUE e all'art. 12 della Direttiva Servizi²⁷.

²⁶ Ai sensi di tale norma, «nella misura in cui incidono su materie di competenza esclusiva regionale e su materie di competenza concorrente, le disposizioni del presente decreto si applicano fino alla data di entrata in vigore della normativa di attuazione della direttiva 2006/123/CE, adottata da ciascuna regione e provincia autonoma nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dei principi fondamentali desumibili dal presente decreto».

²⁷ Allo stesso modo, la sentenza della Corte Costituzionale n. 40/2017, relativa alla legge Regione Puglia 10 aprile 2015, n. 17, dove pure era stato affermato che la prassi regionale «determina, dunque, un ostacolo all'ingresso di nuovi soggetti nel mercato, non solo risultando invasa la competenza esclusiva statale [...] ma conseguendone altresì il contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., per lesione dei principi di derivazione europea nella medesima materia». Con sentenza n. 213/2011, invece, la Corte Costituzionale aveva dichiarato l'illegittimità costituzionalità delle leggi regionali veneta e marchigiana proprio in violazione dell'art. 1, comma 18, D.L. 194/2009, sulla base della considerazione che a tale norma il legislatore aveva «attribuito a tale disciplina carattere transitorio, in attesa della revisione della legislazione in materia di rilascio delle concessioni di beni demaniali

Ci si potrebbe quindi domandare se l'assorbimento del motivo di ricorso fondato sulla violazione, quali parametri interposti, delle summenzionate norme di diritto dell'Unione europea privi la sentenza in commento di rilievo giuridico, almeno per ciò che riguarda il tema del bilanciamento tra esigenze di tutela della concorrenza e del legittimo affidamento nella disciplina delle concessioni demaniali.

In realtà, al di là del punto di diritto su cui la Corte Costituzionale ha risolto la questione sottopostale, sembra di dover dare risposta negativa a tale quesito, per almeno un duplice ordine di ragioni.

In primo luogo, è certamente peculiare la circostanza che la Corte Costituzionale, pur ritenendo assorbita la questione «europea», abbia dedicato diversi paragrafi alla ricostruzione della complessa vicenda che ha preso le mosse dalla procedura di infrazione del 2008, sviluppandosi fino al caso *Promoimpresa*. Si noti, poi, come tale pronuncia «risuoni» nel caso in esame, ad esempio laddove la Corte Costituzionale rileva che il «mercato delle concessioni balneari non ha dimensione solo locale, ma rilievo potenzialmente transfrontaliero», in guisa tale da «interessare le competenze dell'Unione europea, che appunto sono impegnate sul presupposto che l'offerta di una concessione balneare possa intercettare l'interesse di un operatore stabilito in altro Stato membro» (par. 4.1.2).

Così, se è vero che la proroga delle concessioni balneari non può essere disposta dal legislatore regionale in primo luogo perché materia riservata alla competenza esclusiva statale, non si può non ricordare, nel quadro di una lettura organica e «comunitariamente orientata», che detta competenza si fonda sulla profonda interferenza esercitata dalla prassi di proroga sull'assetto concorrenziale del mercato e sulla parità di trattamento tra imprese europee, che non tollera deroghe se non marginali e individualmente giustificate²⁸.

5. Nell'immediato seguito della sua pubblicazione, era legittima (seppure non del tutto scevra da ingenuità) l'aspettativa che detta pronuncia potesse rivestire – anche al di là del suo immediato contenuto precettivo – un ruolo rilevante nel dialogo politico e istituzionale intorno al tema del rapporto tra sfruttamento del demanio pubblico e tutela della concorrenza.

marittimi da realizzarsi [...] nel rispetto dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento, di garanzia dell'esercizio, dello sviluppo, della valorizzazione delle attività imprenditoriali e di tutela degli investimenti».

²⁸ Il principio è stato ribadito, da ultimo, nella sentenza della Corte giustizia del 3 settembre 2020, causa C-719/18, *Vivendi SA c. AGCOM*, ECLI:EU:C:2020:627, seppur con riferimento al diverso fine di tutela del pluralismo dell'informazione e dei media.

Infatti, le esigenze di tutela della concorrenza, della trasparenza e della parità di trattamento nell'ambito delle concessioni – demaniali, ma non solo²⁹ – merita, oggi più che mai, una risposta istituzionale, duratura e improntata al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea³⁰.

In tal senso, l'intervento normativo richiesto al legislatore nazionale sembrava più che mai a portata di mano, *in primis* grazie al pieno allineamento di vedute di Corte Costituzionale e Corte di giustizia, non certo scontato in tempi recenti³¹.

Inoltre, non si deve dimenticare il prezioso supporto istituzionale fornito dall'AGCM, che da diverso tempo ha posto la questione dell'uso proconcorrenziale dello strumento concessorio tra le priorità della propria attività di *advocacy*. Secondo l'Autorità, in particolare, il legislatore nazionale è chiamato all'adozione di una nuova normativa in materia di concessioni demaniali, che sia ispirata a principi di concorrenza, imparzialità, trasparenza e pubblicità e che

²⁹ Numerose criticità concorrenziali si ravvisano, infatti, anche con riferimento a concessioni diverse da quelle demaniali a uso turistico-ricreativo: si pensi all'utilizzo dello strumento concessorio, da più parti censurato, nell'ambito della gestione di autostrade, aeroporti e risorse idroelettriche, ovvero alle concessioni portuali e marittime.

³⁰ E non solo: i profili critici di un regime quale quello in essere nell'ordinamento italiano ha, peraltro, riflessi che vanno ben oltre l'adeguamento dell'ordinamento italiano ai principi di diritto dell'Unione europea e che interessano, inter alia, la necessità di un adeguato e funzionale sfruttamento dei beni demaniali alla luce dei principi costituzionali. Sul punto, cfr. A. LUCARELLI, Il nodo delle concessioni demaniali marittime tra non attuazione della Bolkestein, regola della concorrenza ed insorgere della nuova categoria giuridica" dei beni comuni (Nota a C. cost., sentenza n. 1/2019), in Dirittifondamentali.it, 1/2019, p. 14, che dà atto di un «confuso atteggiamento politico ed economico, teso, sullo sfondo, allo sfruttamento dei beni comuni a vantaggio dei profitti dei privati che, stante la risibilità degli oneri concessori, sono in grado di ottimizzarli in proporzioni irragionevoli», e M. C. Girardi, Principi costituzionali e proprietà pubblica. Le concessioni demaniali marittime tra ordinamento europeo e ordinamento interno, in Diritto Pubblico Europeo, 1/2019, secondo la quale «resta ferma non soltanto la necessità di stabilire procedure trasparenti e competitive che garantiscano pari accesso alla concessione a tutti i cittadini dell'Unione europea, ma anche l'esigenza di tutelare tali beni contro ogni forma di sfruttamento o depauperamento, salvaguardando la dimensione sociale e le istanze di sostenibilità ambientale da essi scaturenti».

³¹ È appena il caso di ricordare l'articolata dialettica che ha visto coinvolte la Corte Costituzionale italiana e la Corte di giustizia negli ultimi anni, da un lato nell'ambito della nota vicenda *Taricco* e, dall'altro, in relazione alla questione della c.d. doppia pregiudizialità, inasprita con sentenza n. 269/2017 e in certa misura ridimensionata con la successiva pronuncia sentenza n. 20/2019 della stessa Corte Costituzionale. In merito a tale vicenda, *ex multis*, si veda C. AMALFITANO (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione Europea e controlimiti alla prova della "Saga Taricco"*, 2018, Milano, Giuffrè.

garantisca all'amministrazione competente un utilizzo efficiente delle relative demaniali e un'adeguata remunerazione del bene³².

Un monito che non può che condividersi, nella speranza che il legislatore nazionale comprenda che il rispetto dei principi a tutela della concorrenza costituisce un presupposto essenziale per una gestione delle infrastrutture e dei servizi pubblici più efficiente e di migliore qualità e sicurezza.

6. Rispetto a tali auspici, è stato certamente suggestivo l'ennesimo intervento del legislatore, il quale, disponendo con la legge di bilancio 2019 una nuova estensione quindicennale (*i.e.*, fino al 31 dicembre 2033) della durata delle concessioni demaniali marittime³³, sembrava aver ignorato i plateali moniti giurisprudenziali e istituzionali.

Ai sensi della legge di bilancio 2019, le procedure per ogni singola gestione del bene demaniale avrebbero dovuto essere individuate in un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro il 1° maggio 2019, che avrebbe dovuto fissare i termini e le modalità per la generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime, facendo tesoro della «ricognizione degli investimenti effettuati nell'ambito delle concessioni stesse e delle tempistiche di ammortamento connesse», nonché di una (quanto mai generica) «revisione organica delle norme connesse alle concessioni demaniali marittime, con particolare riferimento alle disposizioni in materia di demanio marittimo di cui al codice della navigazione o a leggi speciali in materia».

Non stupisce, avendo a mente le passate difficoltà di cui si sono qui appena tratteggiati i contorni, che la Presidenza del Consiglio – la stessa, si noti, che meno di un anno prima sollevava la questione di legittimità costituzionale che avrebbe portato alla sentenza 1/2019 – alla data odierna non abbia ancora adottato il decreto. Anzi, la previsione dell'ennesima proroga aveva fatto presagire l'apertura di una nuova procedura d'infrazione a carico dell'Italia³⁴.

³² Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, segnalazione AS1550 – *Concessioni E Criticità Concorrenziali*, 20 dicembre 2018, in *Bollettino*, n. 48 del 24 dicembre 2018.

³³ Legge 30 dicembre 2018, n. 145, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (GU n. 302 del 31.12.2018
Suppl. Ordinario n. 62). Si vedano, in particolare, i commi 675, 676, 677, 682 e 684 dell'art. 1.

³⁴ In effetti, la notizia della prossima apertura di una procedura ai sensi dell'art. 258 TFUE era stata riportata da A. D'ARGENIO, *Spiagge, l'Ue bacchetta l'Italia: "No al rinnovo automatico delle concessioni balneari"*, in *la Repubblica*, 28 aprile 19. Tale prospettiva, nondimeno, sembra essere stata accantonata dalla Commissione europea, la quale è stata anzi coinvolta nel processo di adozione del decreto.

Su tale norma, peraltro, si è nel frattempo espresso il Consiglio di Stato che, con sentenza n. 7874 del 18 novembre 2019, si è pronunciato su un ricorso di ottemperanza intentato dalla società Montanino S.r.l. nei confronti del Comune di Santa Margherita Ligure (GE) relativamente all'obbligo per quest'ultimo, a seguito di una precedente pronuncia del Consiglio di Stato³⁵, di procedere all'assegnazione mediante procedura competitiva di una nuova concessione demaniale marittima oggetto negli anni di proroghe automatiche. Il Comune, infatti, non aveva adempiuto a tale obbligo, adducendo a motivazione, *inter alia*, un quadro normativo che ammetteva la prorogabilità *ex lege*, della concessione.

Sul punto, il Consiglio di Stato ha osservato che, prima ancora della sentenza *Promoimpresa*, la giurisprudenza aveva già largamente sostenuto la necessità dell'esperimento «della selezione pubblica nel rilascio delle concessioni demaniali marittime, derivante dall'esigenza di applicare le norme conformemente ai principi comunitari in materia di libera circolazione dei servizi, di *par condicio*, di imparzialità e di trasparenza».

Il giudice amministrativo ha poi proceduto a una ricostruzione dell'*iter* argomentativo della sentenza *Promoimpresa*, dalla cui lettura ha dedotto che, innanzitutto, la proroga *ope legis* delle concessioni «non può essere generalizzata, dovendo la normativa nazionale ispirarsi alle regole della Unione europea sulla indizione delle gare» e che, pertanto, a fronte della cessazione del rapporto concessorio il relativo titolare vanta un «mero interesse di fatto» (e non già una situazione qualificata) a che l'amministrazione proceda ad una nuova concessione in suo favore.

In definitiva, secondo il Consiglio di Stato, l'operatività delle proroghe disposte dal legislatore nazionale «non può che essere esclusa in ossequio alla pronuncia del 2016 del giudice eurounitario [...] di talché la proroga legale delle concessioni demaniali in assenza di gara non può avere cittadinanza nel nostro ordinamento»³⁶.

³⁵ Cfr. Consiglio di Stato, sent. 525/2013 che, sulla base dell'art. 12 della Direttiva Servizi e dei principi del Trattato in tema di concorrenza e di libertà di stabilimento, ha ritenuto che «i meccanismi normativi che introducono ipotesi di proroga automatica delle concessioni demaniali marittime violano l'art. 117, comma 1, della Cost.» e, di conseguenza, «l'amministrazione [comunale] non poteva considerare automaticamente prorogata la concessione di cui trattasi, dovendo procedere sulla base di un procedimento di evidenza pubblica».

³⁶ Il Consiglio di Stato si è altresì occupato del delicato tema del bilanciamento della concorrenzialità delle procedure di rilascio a delle concessioni con la tutela della buona fede del concessionario uscente, la quale «va relazionata alla data di adozione della [Direttiva Servizi]», la cui attuazione è avvenuta in Italia in data 28 dicembre 2009. Di conseguenza, mentre la cessazione di concessioni rilasciate in data antecedente deve essere preceduta da un periodo transitorio che permetta alle parti di sciogliere il rapporto contrattuale a condizioni accettabili, tutte le concessioni e proroghe disposte

7. La questione è, infine, riemersa negli ultimi mesi nell'ambito delle misure adottate in risposta all'emergenza epidemiologica da COVID-19 da parte del legislatore italiano.

In particolare, con l'art. 182, co. 2, del c.d. Decreto Rilancio³⁷, è stata disposta la sospensione (*i*) degli effetti dei provvedimenti di riacquisizione dei beni del demanio marittimo già adottati dalle Pubbliche Amministrazioni, (*ii*) dei procedimenti amministrativi volti alla nuova assegnazione di concessioni demaniali marittime e (*ii*) alla riacquisizione al patrimonio pubblico delle aree demaniali³⁸.

Tale misura è stata giustificata dal legislatore in considerazione «degli effetti derivanti nel settore dall'emergenza da COVID-19 nonché dell'esigenza di assicurare la certezza dei rapporti giuridici e la parità di trattamento tra gli operatori». Al di là di tali, certamente meritevoli, obiettivi, è tuttavia di immediata percezione la finalità della norma che, come chiarito dalla stessa relazione illustrativa al Decreto Rilancio, mira a integrare la portata applicativa «delle norme già vigenti in materia» (segnatamente, la legge di bilancio 2019)³⁹ per gli operatori economici che esercitano la propria attività avvalendosi di beni appartenenti al demanio marittimo.

La previsione contenuta nel Decreto Rilancio non sembra, ancora una volta, sfuggire da quella logica di cristallizzazione dello *status quo* competitivo che aveva caratterizzato i provvedimenti già censurati da Corte di giustizia, Corte Costituzionale e Consiglio di Stato e che, come ricordato da un'Autorità *antitrust* costretta a ripetere il proprio monito⁴⁰, finisce col rinviare ulteriormente il confronto competitivo e, così, rinunciare ai benefici – in termini di valorizzazione del demanio, tutela dell'ambiente e coesione sociale – che deriverebbero dalla

successivamente – quale quella oggetto della sentenza – «non possano essere assistite dal principio (sopra espresso) della "buona fede" del concessionario».

³⁷ Decreto-Legge 19 maggio 2020, n. 34, Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (GU n. 128 del 19 maggio 2020), convertito con Legge 17 luglio 2020, n. 77 (GU n. 180 del 18 luglio 2020).

³⁸ Secondo la norma in parola, infatti, «per le aree e le relative pertinenze oggetto di riacquisizione già disposta o comunque avviata o da avviare, oppure di procedimenti di nuova assegnazione, gli operatori proseguono l'attività nel rispetto degli obblighi inerenti al rapporto concessorio già in atto».

³⁹ È lo stesso art. 182, co. 2, del Decreto Rilancio a specificare che la sospensione ivi disciplinata è prevista «in conformità a quanto stabilito dall'articolo 1, commi 682 e 683 della legge 30 dicembre 2018, n. 145».

⁴⁰ Cfr. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *AS1684 – Osservazioni in merito alle disposizioni contenute ne Decreto Rilancio*, 7 luglio 2020, in *Bollettino* n. 28 del 13 luglio 2020.

periodica concorrenza per l'affidamento attraverso procedure ad evidenza pubblica.



Provvedimenti amministrativi limitativi e obbligo di riesame. Note a margine della sentenza del T.A.R. per la Sicilia n. 508/2019

Margherita Gennai*

Nota a Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione II, sentenza del 20 febbraio 2019, n. 508

Disponibile all'indirizzo: https://www.giurdanella.it/wp-content/uploads/2019/02/Tar-Sicilia-Palermo-sez.-II-20-febbraio-2019-n.-508.pdf

Sommario

1. L'articolo 39 T.U.L.P.S. nella più recente giurisprudenza amministrativa. – 2. Provvedimenti limitativi sine die al vaglio di costituzionalità, fra «giusto procedimento» e «buona amministrazione». – 3. Articolo 39 T.U.L.P.S.: un unicum nel panorama legislativo attuale? – 4. Conclusioni.

Data della pubblicazione sul sito: 11 ottobre 2020

Suggerimento di citazione

M. GENNAI, Provvedimenti amministrativi limitativi e obbligo di riesame. Note a margine della sentenza del T.A.R. per la Sicilia n. 508/2019, in Forum di Quaderni Costituzionali, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

^{*} Dottoranda in Scienze giuridiche nell'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna. Indirizzo mail: margherita.gennai2@unibo.it.

1. L'articolo 39 T.U.L.P.S. nella più recente giurisprudenza amministrativa

A quasi novant'anni di distanza dalla sua entrata in vigore torna a interessare l'art. 39 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza; il merito è del T.A.R. palermitano, che ne ha tratto occasione per stabilire un vero e proprio obbligo per l'amministrazione di riconsiderare in secondo grado le proprie determinazioni, in ossequio a quelle ragioni di giustizia sostanziale che sempre più governano i rapporti fra autorità e cittadini.

A fronte di un provvedimento limitativo di una facoltà riconosciuta dall'ordinamento come quella di detenere armi (seppur nel rispetto di taluni limiti di seguito specificati), si è posta alla giustizia amministrativa la questione di individuare di quali strumenti giuridici disponga il destinatario per provocare una revisione della propria posizione in ragione di (allegati e comprovati) mutamenti della situazione di fatto incidenti sui presupposti legittimanti la perdurante efficacia della misura ablatoria.

Nel caso di specie il problema è dato dalla formulazione della norma, la quale, non contemplando alcun meccanismo di revisione, è stata oggetto di una "rilettura" costituzionalmente orientata che si è tradotta nel riconoscimento di un'ipotesi di autotutela doverosa.

L'esame della pronuncia in commento¹ non può che essere preceduto da qualche indicazione introduttiva sulla disposizione in parola.

All'interno del Capo IV "Delle armi", l'art. 39 comma primo R.D. n. 773/1931 stabilisce che "Il prefetto ha facoltà di vietare la detenzione delle armi, munizioni e materie esplodenti, denunciate ai termini dell'articolo precedente, alle persone ritenute capaci di abusarne".

La previsione di cui sopra attribuisce al Prefetto il potere di interdire un'attività di per sé libera: lo si ricava dal tenore dell'articolo precedente (art. 38) che, ai fini della (sola) detenzione² di armi (con esclusione di quelle da guerra), prescrive unicamente un obbligo di tempestiva denuncia all'autorità competente (dal quale sono esentate specifiche categorie di soggetti espressamente indicate).

La detenzione di armi e munizioni (con le limitazioni predette) è quindi attività libera in quanto non sottoposta ad un regime autorizzatorio preventivo; la denuncia è finalizzata a consentire all'amministrazione un costante e completo monitoraggio sulla distribuzione delle armi presso soggetti privati all'interno del territorio dello Stato.

¹ T.A.R. Palermo, Sezione Seconda, n. 508/2019, pubblicata il 20/02/2019 (non appellata).

² Per detenzione deve intendersi la relazione di fatto fra un soggetto e l'arma, che si estrinsechi con modalità tali da consentire al primo di servirsene liberamente.

558 M. Gennai

La libera detenzione di armi e munizioni ha trovato, già nel testo originario del testo unico, un bilanciamento proprio nell'intervento successivo del Prefetto, che può vietarla a fini precauzionali ogni qual volta il detentore sia ritenuto capace di farne un uso scorretto, anche accidentale.

Per quanto qui interessa, la particolarità della disposizione in commento sta nel fatto che, pur attribuendo all'amministrazione un potere inibitorio anche fortemente limitativo della sfera di libertà del cittadino, non contiene alcun limite temporale di efficacia, né prevede alcun meccanismo di revisione della misura nel tempo.

Ci si è quindi interrogati sulla effettiva disponibilità per il destinatario del divieto prefettizio di strumenti idonei a provocare un riesame della propria posizione: la questione non attiene alla eventuale illegittimità del provvedimento, che ben può essere censurata secondo le forme ordinarie del giudizio impugnatorio, ma all'ipotesi in cui muti nel tempo la situazione di fatto o di diritto che aveva legittimato il divieto stesso.

Pur nel silenzio della norma, che sembrerebbe ricomprendere anche l'ipotesi di una preclusione *sine die* rispetto alla detenzione di armi, si è avvertita l'esigenza di garantire (in assenza di un termine di efficacia) la rivedibilità della misura su richiesta dell'interessato, anche in considerazione dei caratteri propri del divieto in questione: si tratta di un provvedimento ampiamente discrezionale, che per la sua funzione di prevenzione può basarsi su un mero giudizio prognostico circa la generica inaffidabilità del soggetto, in situazioni che non necessariamente hanno dato luogo a condanne penali o all'applicazione di misure di sicurezza, ma che risultano genericamente non ascrivibili a buona condotta³.

Ora, la dichiarata volontà di garantire al destinatario del divieto di cui al primo comma dell'art. 39 R.D. n. 773/1931 l'aggiornamento della propria posizione, con conseguente eventuale revoca della misura, si scontra col carattere discrezionale dei poteri di autotutela.

In mancanza di espressa attribuzione all'amministrazione di poteri specifici in tal senso, a seguito dell'intervenuta inoppugnabilità del provvedimento residueranno infatti soltanto la revoca e l'annullamento d'ufficio (per come

³ Cfr. Cons. Stato, Sez. III, n. 1843/2019. In giurisprudenza si parla anche di discrezionalità amplissima: "è noto che la facoltà di vietare la detenzione delle armi nei confronti delle persone capaci di abusarne, riconosciuta al Prefetto dall'art. 39 T.U.L.P.S., è caratterizzata da amplissima discrezionalità ed ha lo scopo di prevenire, per quanto possibile, non solo i delitti, ma anche i sinistri involontari, che potrebbero avere occasione per la disponibilità di armi da parte di soggetti non pienamente affidabili. Essa non si identifica, pertanto, con i poteri vincolati di cui agli artt. 11 e 43 del medesimo T.U.L.P.S. e non presuppone un giudizio di pericolosità sociale, ma un giudizio prognostico sull'affidabilità del soggetto, che può fondarsi anche su situazioni che non abbiano dato luogo a condanne penali o misure di pubblica sicurezza" (T.A.R. Firenze n. 1167/2019).

disciplinati dalla Legge generale sul procedimento amministrativo), e anche l'eventuale iniziativa proveniente dal privato non potrà che esaurirsi nell'esercizio di questi stessi poteri.

Il carattere discrezionale della potestà di autotutela (per come tradizionalmente inteso) importa l'insussistenza in capo alla P.A. di un dovere giuridico di provvedere su richiesta del privato; quest'ultima si riduce a mera sollecitazione inidonea a imporre (l'avvio e) la conclusione del procedimento con adozione di un provvedimento espresso ex art. 2 L. n. 241/1990⁴.

Pur dando conto del consolidato orientamento secondo cui "va esclusa la sussistenza in capo alla Pubblica amministrazione dell'obbligo di provvedere in ordine alle istanze del privato volte all'esercizio del potere di riesame, stante il carattere discrezionale della potestà di autotutela, talché l'atto di diffida o messa in mora del privato, volto ad ottenere provvedimenti di revoca o annullamento di precedenti atti amministrativi, è di regola considerato alla stregua di una mera sollecitazione del potere amministrativo, non essendovi un obbligo giuridico di provvedere sull'istanza", un recente pronunciamento del T.A.R. di Palermo ha ritenuto che al principio evocato possa farsi eccezione con riguardo al divieto di detenzione armi di cui all'art. 39 T.U.L.P.S.⁵

Il collegio evidenzia proprio il fatto che la norma non stabilisce una durata limitata nel tempo al divieto imponibile dal Prefetto (dando per altro conto, come si dirà, della divergenza in tal senso con altre fattispecie in cui invece si prevede un termine di efficacia alle misure limitative della sfera giuridica dei destinatari) e, considerato che "la potestà attribuita dalla norma all'autorità di p.s. è giustificata, sotto il profilo funzionale, dalle esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, anche con finalità di prevenzione della commissione di illeciti da parte di soggetti che non diano affidamento di non abusare delle armi" ne inferisce che "il provvedimento inibitorio adottato non può avere efficacia sine die".

La conclusione, alla quale era già pervenuto anche il T.A.R. di Napoli in una delle pochissime pronunce sul punto⁶, è che, pur trattandosi della richiesta di un intervento in autotutela, deve trovare "piena riespansione il generale obbligo di

⁴ La *ratio* sta pacificamente nel fatto che se si imponesse un obbligo di provvedere il rischio sarebbe anche quello di eludere i termini di impugnare mediante la proposizione di un'istanza all'amministrazione, con possibilità di impugnare l'eventuale esito negativo della procedura, nonostante l'avvenuta decorrenza dei termini per proporre ricorso nei confronti del provvedimento di primo grado.

⁵ T.A.R. Palermo n. 508/2019 cit.

⁶ Il riferimento è a T.A.R. Napoli n. 2859/2015. La previsione normativa in parola è stata invero oggetto di una passi applicativa diffusa, e frequentemente sottoposta al sindacato giurisdizionale, ma non con riferimento al profilo che qui interessa, relativo alla sussistenza di un obbligo di procedere a fronte della richiesta di revoca/revisione della misura.

560 M. Gennai

pronunciarsi sull'istanza di revisione del privato, ai sensi dell'art. 2 della L. n. 241 del 1990".

Ad avviso dello stesso Tribunale una soluzione di senso contrario "farebbe sorgere seri dubbi sulla legittimità costituzionale della disciplina in argomento, in relazione al principio di buon andamento dell'amministrazione pubblica (art. 97 C.) ed ai connessi canoni di ragionevolezza e proporzionalità, non rispondendo ad alcun interesse pubblico la protrazione a tempo indeterminato del divieto laddove sia venuta meno l'attualità del giudizio di pericolosità in precedenza espresso".

Si conclude in tal senso: "S'impone, dunque, un'interpretazione costituzionalmente orientata del sistema normativo, sicché, a fronte della mancanza di un limite temporale di efficacia del provvedimento de quo, come contrappeso, deve riconoscersi in capo al destinatario un interesse giuridicamente protetto ad ottenere, dopo il decorso di un termine ragionevole ed in presenza di positive sopravvenienze che abbiano mutato il quadro indiziario posto a base della pregressa valutazione di inaffidabilità, un aggiornamento della propria posizione e, in caso di esito positivo, la revoca dell'atto inibitorio".

La pronuncia appare di particolare interesse nella misura in cui riporta all'attenzione una disposizione che, vista con lo sguardo dell'interprete di oggi, appare quanto mai lontana dal modo "collaborativo" di intendere i rapporti fra pubblica amministrazione e cittadini, rendendo attuale una riflessione sul più generale problema della compatibilità costituzionale di quei provvedimenti limitativi della sfera giuridica dei destinatari per i quali non è stabilita un'efficacia limitata nel tempo, né specifici meccanismi di revisione.

Prima di entrare in *medias res*, è dovuta una premessa metodologica: l'intenzione di chi scrive è di circoscrivere l'indagine alle premesse logiche e giuridiche su cui si fonda il precedente siciliano, approfondendo la paventata questione di costituzionalità anche alla luce dei principi dell'ordinamento comunitario (paragrafo 2), e confrontando l'art. 39 R.D. n. 773/1931 con fattispecie analoghe ma di ben più recente introduzione, in chiave rafforzativa della prospettata necessità di una rilettura della norma "armonizzatrice" rispetto al sistema su cui si regge oggi il binomio autorità-libertà (paragrafo 3).

È chiaro che resta sullo sfondo la questione della possibilità di un'autotutela per forme obbligatorie, alla quale si accennerà nelle conclusioni (paragrafo 4), dando sinteticamente conto delle più recenti acquisizioni di dottrina e giurisprudenza sul paradigma dell'autotutela doverosa.

2. Provvedimenti limitativi *sine die* al vaglio di costituzionalità, fra «giusto procedimento» e «buona amministrazione»

Come visto, secondo i Giudici palermitani, quella interpretazione che non ravvisi, implicita nel primo comma dell'art. 39 R.D. n. 773/1931, l'imposizione di un

obbligo di pronunciarsi sull'istanza di revisione avanzata del privato, si porrebbe in contrasto con i canoni di ragionevolezza e proporzionalità dell'azione amministrativa (e più in generale con il principio di buon andamento).

Il richiamo ai menzionati principi potrebbe essere di per sé risolutivo, posto che la situazione che verrebbe a crearsi qualora, mutate le condizioni di fatto o di diritto che avevano giustificato il provvedimento limitativo, l'interessato non avesse modo di ottenere un aggiornamento della propria posizione risulterebbe di certo non rispondente alla (stretta) necessarietà dell'azione ablatoria della pubblica amministrazione; se viene meno la situazione di pericolo che la misura (funzionalmente) cautelare mirava a scongiurare, quest'ultima deve cessare di produrre effetti.

Se è vero che la legittimità di un atto amministrativo va accertata con riguardo allo stato di fatto e di diritto esistente al momento della sua emanazione, secondo il principio del *tempus regit actum*, devono anche considerarsi le peculiarità dei provvedimenti che hanno efficacia prolungata, "poiché in tal caso il rapporto, caratterizzato da comportamenti dilazionati nel tempo, è sorretto da una regolazione che presuppone continuità ed attualità della validità, secondo uno schema che è poco compatibile con il concetto di rapporti esauriti".

Il provvedimento deve quindi essere sorretto dai canoni generali che informano l'attività autoritativa della quale è espressione fintanto che produce i suoi effetti, nel senso che deve essere costantemente garantita la non eccedenza dei suoi effetti limitativi rispetto a quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefissato dalla legge attributiva del relativo potere.

Ma, a parere di chi scrive, non può non invocarsi anche l'altro principio cristallizzato dall'art. 97 Costituzione, ovverosia l'imparzialità, se intesa "in funzione della garanzia del contraddittorio con gli amministrati"⁸.

L'imparzialità, riferita all'esercizio dei poteri discrezionali, prescrive non solo la equidistanza dell'organo decidente dalle parti e dagli interessi particolari in gioco, ma è variamente declinata in termini di corollario del principio di uguaglianza, che impone il trattamento uniforme dei casi concreti sì da prevenire discriminazioni arbitrarie, e come obbligo per l'autorità pubblica di "tenere in debita considerazione tutti gli interessi coinvolti, pubblici e privati".

⁷ Cons. Stato, Sez. IV, n. 993/2014.

⁸ A. MORRONE, "Verso un'Amministrazione democratica. Sui principi di imparzialità, buon andamento e pareggio di bilancio", in Dir. Amm., Anno XXVII Fasc. 2 – 2019, p. 381 e ss.

⁹ R. CARIDÀ, "*Principi costituzionali e pubblica amministrazione*", in *www.eticaPA.it*, 2014, a cui si rinvia per l'approfondimento sul contenuto precettivo dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento.

562 M. Gennai

In questo senso, il principio di imparzialità si aggancia a quello del giusto procedimento amministrativo, "che si traduce nell'obbligo per ciascuna amministrazione di predefinire i criteri e le modalità di esercizio del potere, di tenere in debita considerazione tutti gli interessi coinvolti (pubblici e privati) e di compararli, di non imporre inutili e gravosi segmenti procedurali, di mettere il destinatario dell'azione pubblica nella condizione di poter utilmente contraddire, di non operare ingiustificate discriminazioni"¹⁰.

Non è questa la sede per indagare (prima) la configurabilità di un vero e proprio principio del "giusto procedimento" riferito all'attività amministrativa e (quindi) il suo rango costituzionale¹¹; è sufficiente rilevare che la giurisprudenza costituzionale più recente ha riconosciuto la "procedimentalizzazione" come regime generale dell'agire amministrativo.

L'idea è che il rispetto dei principi generali di imparzialità e buon andamento vada ricercato proprio nelle regole sullo svolgimento (dei vari segmenti) dell'attività amministrativa, quindi "i relativi procedimenti debbono essere idonei a perseguire la migliore realizzazione dell'interesse pubblico nel rispetto dei diritti e degli interessi legittimi dei soggetti coinvolti nell'attività amministrativa"¹².

Quella «costituzionalizzazione dell'amministrazione» di cui già parlava Vittorio Bachelet si realizza proprio nel procedimento, e nella sua imprescindibile forma dialogica che pone in costante confronto l'amministrazione con gli amministrati, garantendo ai cittadini la possibilità di adire fruttuosamente l'autorità ogni qual volta la spendita di un potere in senso tecnico, e in via espressa, appaia fondamentale presupposto per la tutela dei propri diritti di libertà¹³.

¹⁰ R. CARIDÀ, cit. Analogamente, secondo A. MORRONE, cit., il "(pur controverso e talora ancora contrastato) tono costituzionale [della partecipazione] può essere colto proprio nella sua intima connessione coi principi di imparzialità e di eguale trattamento giuridico".

¹¹ In proposito si rinvia ancora ad A. MORRONE, cit., che propone di recuperare tutta una serie di enunciazioni di principio formulate dalla Consulta a proposito delle disposizioni della L. n. 241/1990 in chiave di valorizzazione della stessa Legge come strumento utilizzabile "nel processo costituzionale per garantire il cittadino di fronte all'amministrazione". Sulla collocazione della Legge n. 241/1990 nel sistema delle fonti si veda anche M. TIMO, "Considerazioni sull'ambito di applicazione della legge 241/1990, anche alla luce della «riforma Madia»", in Amministrazione in Cammino – Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione, 2017.

¹² Corte Costituzionale nn. 40 e 135/1998.

¹³ Osserva N. POSTERARO, "Brevi note sull'obbligo di provvedere della P.A. alla luce del «nuovo» art. 2 della Legge 7 agosto 1990, n. 241", in Foro Amm. (Il), fasc. 4, 2014, p. 1338 e ss., che "Il procedimento viene quindi a configurarsi come una procedura che è destinata ad assicurare la garanzia delle posizioni soggettive delle persone nel rapporto con il potere pubblico. L'amministrazione è a servizio della società ed è funzionale al godimento dei diritti della persona"; sul punto si veda anche L.R. PERFETTI, "Funzione e compito nella teoria"

Sul versante del diritto comunitario, l'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea ha codificato il «diritto ad una buona amministrazione», il cui contenuto precettivo è dato dall'elencazione (non esaustiva) di una serie di prerogative riconosciute in capo ai singoli in occasione dell'esercizio di un potere dell'autorità.

Il diritto di ciascun individuo "a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole" importa tutta una serie di garanzie ulteriori (e di connessi obblighi per l'amministrazione) che si proiettano tutte nell'ambito del procedimento amministrativo, variamente declinando le forme della sua partecipazione; si tratta infatti del diritto all'essere ascoltati prima che venga adottato un provvedimento pregiudizievole, al poter contraddire consapevolmente nella fase decisionale anche per il tramite dell'accesso al fascicolo che lo riguardi, di poter dialogare con le istituzioni in una lingua comprensibile, dell'obbligo di motivazione degli atti amministrativi, e dell'obbligo di concludere i procedimenti entro termini ragionevoli, nonché del diritto ad essere risarciti in caso di violazione di quelli che la giurisprudenza comunitaria configura come veri e propri diritti soggettivi¹⁴.

Ora, se il diritto alla buona amministrazione per come configurato a livello sovranazionale, e oggi ugualmente applicabile anche nei rapporti tra cittadini italiani e amministrazioni nazionali¹⁵, ha una valenza per lo più procedimentale, appare del tutto legittimo affermare che i diritti «nel procedimento» non possono che implicare anche il diritto «al procedimento», che logicamente li precede, e che

delle procedure amministrative. Metateoria su procedimento e processo amministrativo", in Dir. Proc. Amm., 2014.

¹⁴ Riguardo al contenuto e alla portata applicativa dell'art. 41 Carta di Nizza si vedano E.N. FRAGALE, "Il diritto (europeo) alla buona amministrazione ed il problema dell'autonomia delle pretese partecipative", in Riv. It. Dir. Pubbl. Comunit., fasc.5, 1 ottobre 2018, p. 824 e ss.; L.R. PERFETTI, "Diritto ad una buona amministrazione, determinazione dell'interesse pubblico ed equità", in Riv. It. Dir. Pubbl. Comunit., fasc.3-4, 2010, p. 789 e ss.; A. SERIO, "Il principio di buona amministrazione nella giurisprudenza comunitaria", in Riv. It. Dir. Pubbl. Comunit., fasc.1, 2008, p. 237 e ss.

¹⁵ Spiega M. TRIMARCHI, "L'art. 41 della Carta europea dei diritti fondamentali e la disciplina dell'attività amministrativa in Italia", in Dir. Amm., fasc. 3, 2011, p. 537 e ss., che "Innanzitutto, va rilevato che l'art. 1 della l. 241/90, dopo la riforma del 2005, prevede che l'attività amministrativa è retta anche dai principi dell'ordinamento comunitario. Ma, più in generale, è da osservare che sarebbe quantomeno irragionevole ritenere che la Carta che definisce l'ethos costituzionale dell'Unione europea, il compendio dei diritti fondamentali dei cittadini europei, sancisca un diritto azionabile solamente nei confronti di quella che per i cittadini europei è tutt'ora una frazione ridotta dei pubblici poteri con i quali vengono in contatto o, a tutto concedere, nei confronti dell'amministrazione nazionale solo quando agisca in esecuzione del diritto comunitario".

564 M. Gennai

si traduce nella pretesa a veder avviato un apposito procedimento amministrativo ove ciò risponda a ragioni di giustizia sostanziale non altrimenti realizzabili.

Se ne deduce: quella norma che, attribuendo all'amministrazione un potere ablatorio destinato a tradursi in una limitazione *sine die* di una facoltà riconosciuta dalla legge, non preveda alcun meccanismo di revisione della posizione del destinatario, non appare conforme ai predetti principi, nella misura in cui nega l'accesso al procedimento, che è sede irrinunciabile di composizione degli interessi.

3. Articolo 39 T.U.L.P.S.: un *unicum* nel panorama legislativo attuale?

Vi è anche da considerare che la previsione di cui al primo comma dell'art. 39 R.D. n. 773/1931 appartiene alla versione originaria del testo unico di pubblica sicurezza (ed è rimasta immutata nella sua formulazione dal 1926), e ne rispecchia l'ispirazione totalitaria dichiaratamente limitativa della sfera delle libertà individuali.

Viene da sé che il potere prefettizio in essa previsto debba essere in qualche modo ripensato a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, offrendone una lettura conforme ai principi di imparzialità, proporzionalità e necessarietà propri di un'amministrazione democratica.

Per quanto qui interessa, il potere inibitorio rispetto alla detenzione di armi risulta tipizzato secondo un paradigma (ormai) molto diverso rispetto a poteri in qualche modo assimilabili (nei presupposti o negli effetti) di più recente introduzione, relativamente ai quali è certamente valorizzata la dimensione temporale, nel senso di limitazione dell'efficacia, e l'"instabilità" degli effetti in ragione della mutevolezza delle condizioni legittimanti.

Due gli esempi più evidenti: l'informazione antimafia di cui al D.Lgs. n. 159/2011 e il divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive ex art. 6 L. n. 401/1989.

Trattasi in entrambi i casi di provvedimenti ampiamente discrezionali, che condividono lo scopo precauzionale in chiave di anticipazione della tutela (sebbene di interessi diversi, quali l'ordine pubblico economico, precludendo a imprese potenzialmente legate alla criminalità organizzata l'accesso al mercato delle commesse pubblico, e l'ordine pubblico in senso stretto come sicurezza e incolumità pubblica nel corso di eventi sportivi); entrambi adottati "allo stato degli atti", ben possono fondarsi sul mero pericolo di lesione del bene giuridico protetto.

In questi termini si esprime unanime giurisprudenza: i) sull'interdittiva antimafia "i provvedimenti prefettizi interdittivi possono essere adeguatamente motivati con riferimento a riscontri che danno vita a valutazioni "espressione di ampia discrezionalità" valutabili in termini di ragionevolezza in relazione ai fatti accertati e che non devono "necessariamente collegarsi ad accertamenti in sede penale di carattere definitivo e certi sull'esistenza della contiguità dell'impresa con

organizzazioni malavitose, e quindi del condizionamento in atto dell'attività di impresa, ma può essere sorretta da elementi sintomatici e indiziari da cui emergono sufficienti elementi di pericolo che possa verificarsi il tentativo di ingerenza nell'attività imprenditoriale della criminalità organizzata"¹⁶; ii) sul D.A.S.P.O. "essendo il c.d. DASPO una misura di prevenzione che presuppone la pericolosità sociale e non già la commissione di un reato, per la sua emissione è sufficiente l'accertamento di un fumus di attribuibilità alla persona sottoposta alla misura delle condotte rilevanti, al fine della verifica della pericolosità del soggetto [...]. Il divieto di accesso agli impianti sportivi può essere imposto non solo nel caso di accertata lesione, ma anche in caso di pericolo di lesione dell'ordine pubblico, come nel caso di semplici condotte che comportano o agevolano situazioni di allarme e di pericolo; detto potere si connota infatti di un'elevata discrezionalità, in considerazione delle finalità di pubblica sicurezza cui è diretto"¹⁷.

Condividono altresì l'effetto limitativo di libertà individuali anche fondamentali, incidendo l'interdittiva antimafia sulla libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.), e il D.A.S.P.O. sulla libertà di circolazione (art. 16 Cost.); la loro efficacia è tuttavia limitata nel tempo per espressa previsione di legge.

Il D.Lgs. n. 159/2011 delimita temporalmente la validità della documentazione antimafia (art. 86), e stabilisce che "Il prefetto, anche sulla documentata richiesta dell'interessato, aggiorna l'esito dell'informazione al venir meno delle circostanze rilevanti ai fini dell'accertamento dei tentativi di infiltrazione mafiosa" (art. 91 comma 5).

Il legislatore mostra così di aver considerato la naturale mutevolezza delle condizioni legittimanti l'emanazione dell'interdittiva, obbligando l'amministrazione a rivedere le proprie determinazioni anche su istanza del destinatario: se quest'ultimo allega fatti o circostanze di rilevante entità, la Prefettura sarà tenuta ad avviare un apposito procedimento potenzialmente destinato a concludersi (se nel merito ne ricorrono i presupposti) con la modifica o la revoca della misura.

In ciò, ad avviso delle nostre Corti, sta il ragionevole bilanciamento fra "l'esigenza di evitare che i soggetti in sospetto di rapporti con la criminalità organizzata posano contrarre con la Pubblica Amministrazione, e quella di garantire l'esercizio dell'attività d'impresa, al venir meno delle condizioni ostative" 18.

"Il bilanciamento tra i valori costituzionali rilevanti in materia – l'esigenza, da un lato, di preservare i rapporti economici dalle infiltrazioni mafiose in attuazione del superiore principio di legalità sostanziale e, dall'altro, la libertà di impresa – trova

¹⁶ C.G.A.R.S., Sez. I, n. 206/2018.

¹⁷ Cons. Stato, Sez. III, n. 2916/2019.

¹⁸ Cons. Stato, Sez., III, n. 2718/2014.

566 M. Gennai

nella previsione dell'aggiornamento, ai sensi dell'art. 91, comma 5, del d. lgs. 159/2011, un punto di equilibrio fondamentale e uno snodo della disciplina in materia, sia in senso favorevole che sfavorevole all'impresa, poiché impone all'autorità prefettizia di considerare i fatti nuovi, laddove sopravvenuti, o anche precedenti – se non noti – e consente all'impresa stessa di rappresentarli all'autorità stessa, laddove da questa non conosciuti" 19.

Non può che conseguirne l'illegittimità dell'eventuale silenzio serbato dall'amministrazione sulla richiesta del privato, con conseguente percorribilità del relativo giudizio: "a fronte di una circostanziata richiesta di aggiornamento da parte del soggetto interessato, il prefetto non possa legittimamente sottrarsi all'obbligo di riesaminare il quadro indiziario esistente alla luce dei nuovi dati segnalatigli e di ripronunciarsi, quindi, in via espressa su di esso, ferma restando, naturalmente, la piena discrezionalità del suo potere valutativo in merito al perdurare del rischio di infiltrazione mafiosa"²⁰.

Analogamente è a dirsi in materia di D.A.S.P.O., in quanto la L. n. 401/1989 prevede per divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive una durata predeterminata nel minimo e nel massimo, nonché la possibilità di revoca o modifica "qualora, anche per effetto di provvedimenti dell'autorità giudiziaria, siano venute meno o siano mutate le condizioni che ne hanno giustificato l'emissione" (art. 6 comma 5).

Anche in questo caso la giurisprudenza ha chiarito che se l'interessato inoltra specifica domanda in tal senso, scaturisce per l'amministrazione un successivo obbligo di pronunciarsi²¹.

Sul punto è interessante richiamare una pronuncia della Cassazione Penale, resa a proposito del D.A.S.P.O. emanato nei confronti della persona già destinataria del medesimo divieto, nella quale è stato incidentalmente evidenziato come le "originarie intenzioni del Governo con le quali era stata preannunciata una particolare forma di cd. «D.A.S.PO. a vita»" non siano più state riproposte in sede legislativa "per gli evidenti profili di incostituzionalità"²².

Richiamando il principio di ragionevolezza enunciato dall'art. 3 Cost. e il principio rieducativo della pena di cui all'art. 27 Cost., in un successivo passaggio la Corte reputa la disposizione in esame compatibile con il quadro costituzionale proprio in virtù del fatto che la norma "consente, su iniziativa dell'interessato ed in costanza di determinati presupposti, la cessazione - da disporsi discrezionalmente da

¹⁹ Cons. Stato, Sez., III, n. 1107/2017.

²⁰ T.A.R. Reggio Calabria, n. 528/2019.

²¹ Si vedano T.A.R. Torino n. 872/2016 e T.A.R. Roma n. 8601/2019.

²² Il riferimento è alla legge di modifica n. 146/2014, sul quale poi è nuovamente intervenuto il D.L. n. 53/2019.

parte del questore competente - degli effetti pregiudizievoli derivanti al soggetto dalla precedente applicazione del divieto"²³.

Ora, dalle caratteristiche proprie dei due istituti esaminati non può di per sé inferirsi la necessità di una lettura costituzionalmente orientata della previsione di cui al primo comma dell'art. 39 T.U.L.P.S. (nel senso predetto della sussistenza di un obbligo giuridico per l'amministrazione di provvedere espressamente sulla richiesta di revisione della misura da parte del suo destinatario); tuttavia, queste stesse caratteristiche offrono in tal senso indicazioni rilevanti, mostrando la distanza fra la norma in commento e l'attuale sentire della legislazione corrente. Viepiù che costante giurisprudenza riconosce al divieto prefettizio una funzione sostanzialmente cautelare²⁴, e che la durata temporalmente limitata assurge a carattere fondamentale di tutte le misure cautelari, adottate allo stato degli atti, per far fronte a situazioni d'urgenza, e quindi obbligatoriamente rivedibili nell'*an* o nel contenuto dispositivo.

Non deve però confondersi fra funzione cautelare e natura cautelare: quest'ultima è propria delle sole misure interinali, provvisorie e strumentali rispetto all'adozione di un provvedimento successivo che definisca, con caratteristiche di stabilità e inoppugnabilità, il rapporto giuridico controverso; è allora evidente che una funzione "praticamente" cautelare, di prevenzione rispetto alla futura insorgenza di un pericolo, ben può essere assolta anche con misure non cautelari in senso tecnico, quali provvedimenti autonomi²⁵.

²³ Cass. Pen., Sez. III, n. 33539/2016.

²⁴ C.f.r., ex multis, T.A.R. Perugia, n. 123/2016: "il provvedimento di divieto di detenzione delle armi ha natura cautelare, e rispetto allo stesso l'urgenza è qualificata dal pericolo della compromissione degli interessi pubblici (ordine e sicurezza pubblica) che caratterizzano la misura preventiva".

²⁵ La distinzione è stata ben evidenziata dal T.A.R. di Bari (n. 28 del 13 gennaio 2020) che ha appena rimesso alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea "la questione se gli artt. 91, 92 e 93, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, nella parte in cui non prevedono il contraddittorio endoprocedimentale in favore del soggetto nei cui riguardi l'Amministrazione si propone di rilasciare una informativa antimafia interdittiva, siano compatibili con il principio del contraddittorio ex art. 7, l. 7 agosto 1990, m. 241, così come ricostruito e riconosciuto quale principio di diritto dell'Unione". Il Collegio ritiene "di non condividere l'assunto della natura cautelare del provvedimento di cui si discute, poiché non si tratta di misura provvisoria e strumentale, adottata in vista di un provvedimento che definisca, con caratteristiche di stabilità e inoppugnabilità, il rapporto giuridico controverso, bensì di atto conclusivo del procedimento amministrativo avente effetti definitivi, conclusivi e dissolutori del rapporto giuridico tra l'impresa e la P.A., con riverberi assai durevoli nel tempo, se non addirittura permanenti, indelebili e inemendabili, se si considera che alla citata [...] segue il ritiro di un titolo pubblico o il recesso o la risoluzione contrattuale, nonché la sostanziale messa al bando dell'impresa e dell'imprenditore che, da quel momento e per sempre, non possono rientrare nel circuito economico dei rapporti con la P.A. dal quale sono stati estromessi". Ne

568 M. Gennai

Il carattere di definitività del provvedimento amministrativo deve allora "convivere" con la *ratio* sostanzialmente precauzionale che ne ha determinato la venuta ad esistenza, la stabilità giuridica dei suoi effetti nel tempo deve essere bilanciata con la naturale mutevolezza delle condizioni fattuali che lo legittimano, e ciò non è possibile se non per il tramite della revisione della misura (allorquando siano sottoposte all'amministrazione valide ragioni in tal senso).

Quel "controllo delle sopravvenienze" che nella misura propriamente cautelare è realizzato grazie alla successiva assunzione di una nuova determinazione definitiva, a fronte di un provvedimento (già) finale è rimesso al successivo esercizio dell'autotutela.

4. Conclusioni

Punto nevralgico della vicenda, come già più volte evidenziato, è la mancata previsione, da parte della norma attributiva del potere prefettizio, sia di un termine di durata della misura che di meccanismi di revisione della stessa: la pronuncia in commento suggerisce di superare l'*impasse* riconoscendo la sussistenza di un'ipotesi di autotutela doverosa.

Senza tradire l'obiettivo annunciato di limitare il contenuto di questo scritto alla questione (logicamente precedente) della opportunità/doverosità di una lettura costituzionalmente orientata di una norma così formulata, non ci si può esimere da qualche considerazione finale che inevitabilmente riguarda il grado di coerenza sistemica della soluzione prospettata rispetto allo stato dell'arte sulla (controversa) figura dell'autotutela amministrativa obbligatoria.

L'evoluzione conosciuta nella materia *de qua* richiede di interrogarsi sul riconoscimento che il paradigma dell'autotutela necessitata ha ormai ricevuto (o avrebbe dovuto ricevere) nel nostro ordinamento, viepiù dotata di quel carattere di atipicità che attribuirebbe giuridica doverosità all'obbligo di prendere in considerazione l'istanza privata volta a sollecitare un potere di riesame ogni qual volta ciò risponda a ragioni di giustizia sostanziale.

Rispetto alle ipotesi tradizionalmente esaminate, sulle quali la giurisprudenza si è espressa in senso per lo più sfavorevole al riconoscimento di veri e propri obblighi di provvedere in annullamento²⁶, è infatti innegabile che negli ultimi anni si sia registrato un cambio di prospettiva, secondo una duplice direttrice.

conseguirebbe l'impossibilità di escludere l'applicazione delle regole sulla partecipazione al procedimento amministrativo, e la necessità che sia garantito preventivamente un contraddittorio vero e proprio.

²⁶ Il dibattito sull'autotutela necessaria (salvi i casi pacifici di accertamento giurisdizionale dell'illegittimità del provvedimento e di esito negativo di attività di controllo allorquando all'autorità preposta allo stesso non spetti direttamente il potere di annullare) ha sostanzialmente preso avvio dalle sorti dell'atto amministrativo emanato sulla base di

Da un lato la focalizzazione sul dovere di procedere (o di provvedere in senso formale) oltre che di provvedere (in senso sostanziale): il punto non è più soltanto se l'amministrazione sia tenuta "a valle" a rimuovere un proprio provvedimento, ma anche se, a fronte di un'iniziativa privata, sia tenuta "a monte" ad avviare un procedimento potenzialmente volto all'emanazione di un provvedimento di secondo grado.

Dall'altro la natura dell'interesse sotteso all'affermazione della sussistenza di un dovere di procedere, che non è più la preminenza di un interesse pubblico di rilevanza tale da poter andare esente dal bilanciamento con i contrapposti interessi privati, ma un'esigenza di tutela di un interesse privato, la cui concreta soddisfazione non può che passare per un procedimento amministrativo di secondo grado.

In particolare, la materia della S.C.I.A. edilizia e l'attuale formulazione dell'art. 19 della Legge n. 241/1990 hanno posto un problema di tutela dei terzi controinteressati difficilmente superabile se non facendo ricorso ad una eteroimposizione dell'obbligo per la P.A. di attivare i propri poteri di autotutela²⁷.

una norma attributiva del potere poi dichiarata incostituzionale. A partire dagli anni novanta del secolo scorso si è arricchito della considerazione di una serie eterogenea di casi in cui sussisterebbe un interesse ad annullare in re ipsa, connaturato alla posizione di rango primario dei beni giuridici in gioco, quali l'interesse finanziario e l'interesse ad un corretto assetto urbanistico-territoriale o paesaggistico-ambientale; ben nota è poi la questione dell'atto amministrativo contrastante con il contenuto precettivo di un regolamento U.E. o di una direttiva immediatamente applicabile. Riguardo alle ipotesi tradizionali e alla questione della declaratoria di incostituzionalità si rinvia a A.M. SANDULLI, "Manuale di diritto amministrativo", Napoli, Jovene, 1984, I, p. 710 e V. CERULLI IRELLI, "Lineamenti di diritto amministrativo", Torino, Giappichelli, 2006, p. 499; S. VALAGUZZA, "La concretizzazione dell'interesse pubblico nella recente giurisprudenza amministrativa in tema di annullamento d'ufficio" in Dir. Proc. Amm., 2004, n. 4, p. 1245 ss.; N. PIGNATELLI, "Legalità costituzionale ed autotutela amministrativa", in Il Foro Italiano, 2008, V. Sulla rilevanza degli interessi finanziario e urbanistico-territoriale si segnala F.V. VIRZÌ, "La doverosità del potere di annullamento d'ufficio", in Federalismi.it, n. 14/2018. Per la tematica dell'atto amministrativo anticomunitario si rimanda a N. PIGNATELLI, "L'illegittimità «comunitaria» dell'atto amministrativo", in Giurisprudenza costituzionale, n. 4, 2008, pp. 3635 ss. e G. MANFREDI "Annullamento doveroso?", in P.A. Persona e amministrazione, Ricerche giuridiche sull'amministrazione e sull'economia, 2017, n. 1, pp. 383 e ss.

²⁷ Appurato che la segnalazione certificata non contiene alcun provvedimento amministrativo (implicito o a formazione tacita), e non essendovi quindi spazio né per una tutela costitutiva né di accertamento/condanna, le iniziative spettanti ai terzi che intendono contestare l'an o il quomodo dell'attività segnalata potranno riflettersi esclusivamente nei poteri spettanti all'amministrazione competente. Tali poteri (che come ha chiarito la Consulta nella pronuncia n. 45/2019 non mutano se è il privato a chiederne l'attivazione)

570 M. Gennai

Al contempo la giurisprudenza di legittimità ha consolidato l'interpretazione del dovere di provvedere riferito ai procedimenti di primo grado (ex art. 2 L. n. 241/1990) nel senso che l'esistenza di un siffatto obbligo può anche prescindere da un'espressa disposizione normativa che attribuisca al privato la facoltà di presentare un'istanza, potendosi desumere dai principi generali dell'attività amministrativa, quali imparzialità e buon andamento. Tale obbligo, che deve comunque corrispondere ad una posizione giuridica qualificata e differenziata in capo al richiedente, sussiste quindi anche in tutti i casi in cui ragioni di giustizia ed equità impongono l'adozione di un provvedimento espresso, ovvero ogni qual volta, in relazione al dovere di correttezza, sorga per il privato una legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni delle determinazioni della parte pubblica²⁸.

Ora, il principio per cui l'amministrazione è tenuta a procedere ogni qual volta ciò risponda a ragioni di giustizia sostanziale potrebbe assumere carattere di generalità e trovare applicazione anche ove ad essere richiesta sia la spendita di poteri di secondo grado. Non sembra infatti corretto escludere aprioristicamente la presenza di veri e propri interessi legittimi pretensivi rispetto al riesame di precedenti atti amministrativi, tenuto conto della particolare posizione giuridica e fattuale in cui può venire a trovarsi il richiedente²⁹.

decorsi i primi sessanta giorni perdono la specifica consistenza ablatoria/conformativa e si riducono alla potestà generale di annullamento d'ufficio. Ora, è vero che la legge ha introdotto un'ipotesi di inerzia sanzionabile, nel senso che l'amministrazione è tenuta ad attivarsi su richiesta del privato che dispone dell'azione di accertamento dell'obbligo di provvedere (comma 6-ter art. 19 L.p.a.), ma ad essere esercitabile nel merito è comunque un potere discrezionale. Non si può non rilevare una certa divergenza fra l'obbligo per la parte pubblica di provvedere su istanza del controinteressato e il carattere (assolutamente) discrezionale riconosciuto ai poteri di autotutela; ciò ha occasionato un'ulteriore rimessione alla Corte Costituzionale, posto che "che nel giudizio conseguente al silenzio o al rifiuto di intervento dell'amministrazione, il giudice amministrativo non può che limitarsi ad una mera declaratoria dell'obbligo di provvedere, senza poter predeterminare il contenuto del provvedimento da adottare. Evidente risulta, allora, la compressione dell'interesse del terzo ad ottenere una pronuncia che impedisca lo svolgimento di un'attività illegittima mediante un precetto giudiziario puntuale e vincolante che non subisca l'intermediazione aleatoria dell'esercizio di un potere discrezionale" (T.A.R. Parma n. 12/2019)

²⁸ Fra le più recenti, T.A.R. Napoli n. 2293/2019.

²⁹ In tal senso già si esprime parte della dottrina come S. D'ANCONA, "Interesse pubblico, discrezionalità amministrativa e istanza di parte nell'annullamento d'ufficio: riflessioni sui recenti sviluppi dottrinari e giurisprudenziali fra diritto interno e diritto comunitario", in Riv. It. Dir. Pubbl. Comunit., fasc. 3-4, 2009, pag. 537 e ss.: argomentando sul fatto che, seppur non nel campo del riesame, "la giurisprudenza ha notato un aspetto interessante e cioè che i principi generali contribuiscono a creare, in molte fattispecie delle posizioni procedimentali rafforzate, pur in assenza di un preciso dettato normativo", afferma

La prospettiva potrebbe ragionevolmente essere quella del progressivo ampliamento degli obblighi di procedere e/o provvedere in secondo grado, fino a consacrare una definitiva apertura all'atipicità dei casi di autotutela necessitata; ciò ogni qual volta l'intervento dell'Amministrazione in revoca o annullamento appaia doveroso alla luce (non solo delle regole particolari della materia in questione, ma anche) dei principi generali di buona amministrazione, ovverosia (almeno) quando risulti indispensabile per tutelare interessi privati altrimenti indebitamente sacrificati.

In quest'ottica si coglie il merito della pronuncia del T.A.R. di Palermo qui esaminata, che mette in luce il rapporto fra autotutela necessitata e controllo delle sopravvenienze. Del resto nella giurisprudenza sono già rinvenibili dei precedenti nei quali l'istanza di revisione di un provvedimento motivata dal mutamento della situazione fattuale è stata giudicata idonea a fondare un vero e proprio obbligo di procedere in capo alla P.A., in quanto avanzata da un soggetto in posizione differenziata che avrebbe tratto dall'esito favorevole del procedimento un vantaggio rilevante per l'ordinamento, immediato e diretto³⁰.

Il tema del rapporto fra sopravvenienze e autotutela è stato affrontato anche nell'ultimo anno dal Consiglio di Stato, al quale è stata sottoposta la questione della "legittimità del comportamento dell'amministrazione resistente che non ha risposto

che "nel contesto dell'annullamento d'ufficio, pur in assenza di un dato normativo inequivocabile (art. 21-nonies), pare debba essere compiuto il medesimo «saltum»: creare una posizione giuridica qualificata in capo a chi promuova istanza di riesame, nel caso in cui la stessa sia fondata su ragionevoli basi giuridiche e sui principi generali di diritto". Da segnalarsi anche la posizione di F.V. VIRZì ("La doverosità del potere di annullamento d'ufficio", cit., p. 43) che qualifica la stessa lettera dell'art. 21-nonies L.p.a. come "sintomatica della differenziabilità dell'interesse specifico del denunciante" e fa riferimento "agli orientamenti degli stessi giudici amministrativi, che, pur negando l'obbligo di provvedere dinanzi alle domande di riesame avanzate a seguito dell'intervenuta inoppugnabilità del provvedimento illegittimo, per la non meritevolezza di tutela dell'interesse di mero fatto sotteso alle stesse, tendono ad affermare tale obbligo dinanzi alle domande avanzate prima della decorrenza dei termini per l'impugnazione giurisdizionale, finendo di fatto per riconoscere tutela a un interesse legittimo".

³⁰ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, n. 5526/2005: "Il giudice di primo grado ha ritenuto non sussistente tale obbligo di provvedere, ritenendo che nella specie si trattasse di richiesta di riesame (annullamento, decadenza, revoca) in autotutela di precedente atto non impugnato (graduatoria a favore della controinteressata). Tale principio, tuttavia, ad opinione del Collegio, è stato erroneamente utilizzato, in quanto nella specie – nella quale la ricorrente e appellante chiede provvedimento di annullamento, decadenza, revoca di aggiudicazione a favore di altri al fine di subentrare nello scorrimento essendo collocata in graduatoria in posizione marginale – non si tratta di richiesta di riesame o di esercizio della potestà di autotutela da parte del medesimo interessato e destinatario del primitivo atto, ma si tratta di richiesta giustificata dal mutamento sopravvenuto della situazione di fatto e di diritto".

572 M. Gennai

alla istanza di avviare la procedura di autotutela e concluderla nel senso dell'annullamento degli atti della procedura concorsuale posti in essere in un contesto caratterizzato da condotte dei commissari di concorso penalmente rilevanti". Pur dando conto del fatto che i procedimenti di autotutela hanno natura discrezionale, e che tale discrezionalità attiene, normalmente, sia all'an del provvedere sia al contenuto del provvedimento, il supremo consesso amministrativo ha anche ammesso che "esistono, però, fattispecie in relazione alle quali è ravvisabile un obbligo di provvedere con conseguente configurazione di fattispecie di cosiddetta autotutela obbligatoria"; "nell'ambito di tali fattispecie, la Sezione ritiene che vadano inserite anche quelle che presentano le caratteristiche di quella in esame. In particolare, in presenza di un procedimento penale, fondato su elementi probatori che hanno condotto all'adozione delle indicate misure cautelari, iniziato dopo che si è conclusa la procedura concorsuale, l'amministrazione ha l'obbligo di iniziare un procedimento di autotutela per valutare se sussistono i presupposti per rivedere le determinazioni assunte. In questi casi, infatti, si è verificata una sopravvenienza che si presenta idonea a modificare, per fatti di rilevanza penale, i presupposti posti a base dell'esercizio del potere di primo grado"31.

Alla luce del quadro sinteticamente tracciato può concludersi dunque che la soluzione prospettata dai giudici siciliani a proposito della richiesta avanzata dal destinatario del divieto *ex* art. 39 T.U.L.P.S., per cui decorso un termine ragionevole e in presenza di rilevanti sopravvenienze, egli vanterebbe una pretesa giustiziabile (per il tramite del ricorso avverso il silenzio) all'avvio di un apposito procedimento, non è avulsa da una linea evolutiva che già esiste nella giurisprudenza amministrativa e che potrebbe portare all'affermazione per cui, in ossequio alla valenza immediatamente precettiva dei principi di imparzialità e correttezza dell'agire pubblico, qualunque potere (anche) discrezionale può essere utilmente sollecitato ogni qual volta si ponga come tramite ineludibile per la salvaguardia di interessi meritevoli di tutela, altrimenti ingiustamente sacrificati ³².

³¹ Cons. Stato, Sez. VI, n. 4212/2019.

³² Si tenga a mente che la Consulta ha negato copertura costituzionale al carattere discrezionale dei poteri di secondo grado: Corte Costituzionale n. 75/2000 statuisce che "in via di principio, il momento discrezionale del potere della pubblica amministrazione di annullare i propri provvedimenti non gode in sé di una copertura costituzionale".



Sull'illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l'accesso all'edilizia popolare: dalla condizionalità all'universalità dei diritti sociali?*

CATERINA DOMENICALI**

Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 44 del 9 marzo 2020 Disponibile all'indirizzo: http://www.giurcost.org/decisioni/2020/0044s-20.html

Sommario

1. La decisione in breve. – 2. La ragionevolezza come leva della promozione dell'uguaglianza sostanziale. – 3. Una svolta rispetto alla pregressa giurisprudenza.
– 4. Quale spazio politico per la modulazione della garanzia del diritto all'abitazione?

Data della pubblicazione sul sito: 11 ottobre 2020

Suggerimento di citazione

C. DOMENICALI, Sull'illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l'accesso all'edilizia popolare: dalla condizionalità all'universalità dei diritti sociali?, in Forum di Quaderni Costituzionali, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

^{*} Contributo destinato alla pubblicazione in Le Regioni.

^{**} Ricercatrice t.d. in Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza". Indirizzo mail: caterina.domenicali@uniroma1.it.

574 C. DOMENICALI

La decisione in breve

Con la sent. 44/2020, la Corte costituzionale ha segnato una nuova tappa nel sindacato sulla legislazione in tema di edilizia residenziale pubblica (ERP), escludendo *a priori* la legittimità del criterio di accesso, previsto dalla maggior parte delle normative relative alla prestazione sociale in questione, consistente nella residenza di lungo periodo del richiedente sul territorio regionale. La tecnica di scrutinio che ha permesso ai giudici costituzionali di far penetrare il proprio sindacato fino a lambire il merito della discrezionalità legislativa è quella della ragionevolezza.

La verifica della razionalità delle condizioni di accesso all'edilizia popolare ha determinato una progressiva erosione della soglia di costituzionalità di tali normative. Adottate dalle Regioni nell'ambito della competenza in materia di politiche sociali e governo del territorio¹, le normative in materia di accesso all'abitazione per lo più richiedono l'esistenza di un pregresso rapporto con il territorio per usufruire del servizio erogato, differenziandosi sotto il profilo dei soggetti ai quali è richiesto il c.d. attaccamento sociale (solo gli stranieri oppure tutti i residenti), della dimensione della residenza (regionale o nazionale) e dell'estensione temporale del titolo di soggiorno richiesto.

Nella sua giurisprudenza, la Corte ha riconosciuto, per un verso, la natura irragionevolmente discriminatoria del requisito della residenza prolungata per l'ERP quando richiesto solamente agli stranieri e, per altro verso, ha sottoposto detto requisito a un controllo di proporzionalità quando richiesto alla generalità dei richiedenti. Con la decisione in commento, il Giudice delle leggi arriva a dichiarare che la preclusione all'accesso all'ERP per chi non abbia un rapporto stabile con il territorio è sempre e comunque irragionevole, a prescindere da una valutazione sulla differenziazione soggettiva o sulla sproporzione del requisito. Questa decisione conferma il ruolo propulsivo del principio di ragionevolezza rispetto agli obiettivi dello Stato sociale ma lascia aperte alcune questioni, connesse alla natura del diritto all'abitazione e alla presenza nell'ordinamento di norme statali ed europee che tutt'ora contemplano il radicamento territoriale come criterio rilevante per l'accesso all'edilizia popolare.

1 Quella relativa all'ERP è infatti una materia composita che «si estende su tre livelli normativi» (sent. 94/2007): spetta in via esclusiva allo Stato, in base all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., «la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti»; rientra nel «governo del territorio», di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., «la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica»; rimane alle Regioni la fase della prestazione e gestione del servizio (ERP in senso stretto).

2. La ragionevolezza come leva della promozione dell'uguaglianza sostanziale

Il sindacato di ragionevolezza in tema di accesso alle provvidenze regionali trova il suo precedente «capostipite»² nella sent. 432/2005, adottata in tema di prestazioni per soggetti invalidi³: sulla base di un giudizio di eguaglianza-ragionevolezza, i giudici costituzionali valutano che il requisito della cittadinanza, selezionato dal legislatore regionale per la gratuità del trasporto pubblico locale per i portatoti di invalidità al 100%, non si accorda con l'art. 3 Cost., determinando una irragionevole disparità di trattamento degli stranieri, e deve recedere di fronte al punto di vista rilevante rappresentato dal fine di solidarietà sociale sotteso alla legge. Il passaggio successivo è argomentato nella sent. 222/2013⁴, ove la Corte si esprime sulla residenza prolungata per l'accesso all'ERP, riconoscendo che «le politiche sociali delle Regioni legate al soddisfacimento dei bisogni abitativi ben possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza», purché tale vincolo sia «contenuto entro limiti non palesemente arbitrari ed irragionevoli».

Conseguentemente, sono dichiarate illegittime le leggi che in modo diretto discriminano gli stranieri nell'accesso al servizio di ERP. È il caso della normativa regionale (ligure) che, ai fini dell'attribuzione degli alloggi, prevede la regolare residenza «da almeno dieci anni consecutivi nel territorio nazionale» per i cittadini di paesi extracomunitari ⁵: nonostante l'art. 3 Cost. non sia richiamato⁶, nella sostanza la sent. 106/2018 rileva una forma dissimulata di discriminazione nei confronti degli stranieri, valutando irragionevole e priva di proporzionalità la misura del periodo di residenza fissata dal legislatore regionale e illogica la sua parametrazione all'intero territorio nazionale. Ancora in tema di diritto all'abitazione, la sent. 166/2018 dichiara illegittime le condizioni di accesso al c.d.

² C. PADULA, Uno sviluppo nella saga della "doppia pregiudiziale"? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge, in Consulta Online, Studi, 2020/I, 182.

³ Il dubbio di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., riguarda la l.r. Lombardia 1/2002 sulla circolazione sui mezzi del trasporto pubblico regionale, consentita gratuitamente ai soggetti con una invalidità totale purché cittadini italiani e residenti.

⁴ Riguardante l'accesso a diverse provvidenze sociali così come disciplinate dalla l. r. autonoma Friuli-Venezia Giulia 16/2011: a tutti gli aspiranti viene richiesto di risiedere da almeno ventiquattro mesi nel territorio regionale, mentre ai soli stranieri, non comunitari, si impone anche di risiedere in Italia da non meno di cinque anni.

⁵ Art. 4, comma 1, l. r. Liguria 13/2017, che modifica il requisito precedentemente delineato sulla falsariga dell'art. 40, comma 6, TU Immigrazione.

⁶ L'incostituzionalità della disposizione è imputata alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., per manifesto contrasto con la direttiva 2003/109/CE, come recepita dal d.lgs. 3/2007.

bonus affitti, subordinato dal legislatore statale per i soli stranieri al possesso del certificato di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale o da almeno cinque anni nella medesima Regione⁷: posto che la misura di sostegno del pagamento del canone di locazione rinviene la propria *ratio* nella scelta politica (non dovuta nell'an né nel *quantum*) di consentire ai più indigenti di soddisfare le proprie esigenze abitative, una differenziazione nell'accesso a tale provvidenza che prescinda da questa proprietà rilevante si risolve in una «irragionevole discriminazione a danno dei cittadini di paesi non appartenenti all'Unione europea»⁸.

Anche le normative apparentemente neutre devono sottostare al vaglio di ragionevolezza della Corte. È dunque incostituzionale la regola dell'appartenenza territoriale adottata dalla Regione Valle d'Aosta, che per l'accesso all'ERP richiede la residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente, per tutti i residenti, cittadini italiani e non⁹. In questo caso, i diversi profili del sindacato di irragionevolezza si intrecciano per giungere all'incostituzionalità della norma censurata. A parere della Corte, la norma cela una irragionevole discriminazione (poiché gli italiani potrebbero più agevolmente maturare il requisito) che emerge grazie al test di proporzionalità: «l'estensione di tale periodo di residenza fino ad una durata molto prolungata, come quella pari ad otto anni prescritta dalla norma impugnata, risulta palesemente sproporzionata allo scopo ed incoerente con le finalità stesse dell'edilizia residenziale pubblica, in quanto può finire con l'impedire l'accesso a tale servizio proprio a coloro che si trovino in condizioni di maggiore difficoltà e disagio abitativo».

Da tale giurisprudenza si sarebbe potuto trarre che ogni differenziazione sotto il profilo del radicamento territoriale nell'accesso alle graduatorie pubbliche per l'ERP fosse da ritenersi incostituzionale e che le normative che ponessero in via generale tale condizione dovessero rispondere al vaglio di proporzionalità. In questa direzione si è mossa anche la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea con riferimento al principio di non discriminazione¹⁰: il requisito della residenza ai fini dell'accesso a un beneficio può integrare una forma

⁷ Art. 11, comma 13, d.-l. 112/2008.

⁸ Che sconta anche il vizio del contrasto con la direttiva del 2003 e della manifesta irrazionalità intrinseca, prevedendo lo stesso termine necessario e sufficiente a richiedere la cittadinanza italiana.

⁹ Art. 19, comma 1, lett. b), l. r. autonoma Valle d'Aosta 3/2013, dichiarato illegittimo dalla sent. 168/2014.

¹⁰ Corte di Giustizia, c-571/10, 24 aprile 2012, ha dichiarato che osta al diritto europeo una normativa che riservi ai cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo un trattamento diverso rispetto ai cittadini.

di discriminazione dissimulata a danno dei lavoratori comunitari ¹¹, pertanto deve essere sottoposto a scrutinio rigoroso e ritenersi giustificato solo se coerente e proporzionato con gli obiettivi legittimamente perseguiti dalla normativa interna.

Si può comprendere, pertanto, la portata innovativa della sent. 44/2020, ove la Corte ha inteso superare definitivamente il requisito della residenza protratta per l'accesso all'edilizia popolare anche quando rivolto a tutti i possibili beneficiari del servizio e a prescindere dalla sua proporzionalità. In questo caso, il giudizio di ragionevolezza vira verso i lidi del sindacato di razionalità intrinseca: i giudici limitano ulteriormente la discrezionalità del legislatore regionale, sanzionando una vera e propria deviazione della norma dal suo fine legale, che, in tema di edilizia residenziale pubblica, è lo stato di bisogno del richiedente.

La Corte costituzionale ha accertato l'incostituzionalità della l. r. Lombardia 16/2016 laddove esigeva, per chiunque volesse accedere all'edilizia residenziale pubblica, la «residenza anagrafica o [lo] svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda»¹². In vigore con lo stesso contenuto normativo da ormai vent'anni¹³, questa previsione aveva superato indenne il vaglio di costituzionalità nell'ord. 32/2008¹⁴. Stando ai paletti fissati dalla sopra ricordata giurisprudenza e analogamente a molte altre normative regionali in materia di ERP¹⁵, la disposizione sembrava rispondere al vaglio di proporzionalità¹⁶. L'argomentazione dei giudici costituzionali, invece, è tutta incentrata sulla coerenza del criterio della residenza protratta in sé con la funzione del servizio sociale *de quo*, sulla base della considerazione che il principio di ragionevolezza esige che «i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei

¹¹ Corte di Giustizia, C-388/01 Commissione c. Italia, 6 gennaio 2003, in tema di accesso ai musei con tariffe agevolate per i residenti.

¹² Art. 22, comma 1, lettera b), l. r. Lombardia 16/2016 (Disciplina regionale dei servizi abitativi).

¹³ A partire dall'art. 3, comma 41-bis, della l. r. Lombardia 1/2000.

¹⁴ Sulla base di una sommaria valutazione di «coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire» e dell'utilizzo estensivo della sent. 432/2005, la quale, invece, come sottolinea C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della "doppia pregiudiziale"?*, cit., 184, si riferiva alla residenza *tout court* e non al diverso criterio della residenza protratta.

¹⁵ Per una panoramica, v. C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della "doppia pregiudiziale"?*, cit., 179.

¹⁶ Come si è detto, le disposizioni precedentemente dichiarate illegittime prevedevano tutte periodi molto lunghi, per i quali l'irragionevolezza nell'esercizio della funzione legislativa assumeva i tratti dell'evidenza: cfr. C. CORSI, *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, in questa *Rivista*, 5-6/2018, 1184.

578 C. DOMENICALI

beneficiari dei servizi sociali [presentino] un collegamento con la funzione del servizio».

Se la causa del servizio di ERP è il soddisfacimento del fondamentale bisogno abitativo volto ad «assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti», secondo la Corte il filtro selettivo rappresentato dalla «condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione»: anzi, «determina conseguenze incoerenti con quella stessa funzione», «non essendo tale requisito rivelatore di alcuna condizione rilevante in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare». Si tratta, insomma, di una *aberratio legis* causata dalla deviazione della volontà del legislatore dallo scopo oggettivo della legge¹⁷.

Lo scollamento tra il requisito della residenza stabile e «qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente» appare «incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli» e illegittimo rispetto all'art. 3 Cost. con riferimento sia ai principi di eguaglianza e ragionevolezza, sia al secondo comma, poiché «contraddice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica».

Grazie alla valvola dell'art. 3, comma 2, Cost., la Corte può affermare che l'esercizio della discrezionalità legislativa è illegittimo per il fatto di realizzare, anziché rimuovere, una situazione di svantaggio. In altri termini, l'accesso all'ERP sulla base di indicatori dello stato bisogno è costituzionalmente dovuto, in quanto intervento correttivo di disuguaglianze di fatto: deviare tale prestazione sociale dalla sua finalità, adottando criteri selettivi che sottendono una *ratio* divergente, significa violare il principio di uguaglianza sostanziale. Il vizio di irrazionalità intrinseca prefigura, allora, l'accertamento dell'incostituzionalità della norma per contrasto con la *ratio Constitutionis* rappresentata dall'art. 3, secondo comma, Cost.: la contraddizione logica rispetto ai fini legali della disposizione è in realtà una contraddizione assiologica rispetto alla Costituzione, una irragionevolezza esterna che prelude a uno scrutinio particolarmente pervasivo sulle scelte legislative della Regione¹⁸.

¹⁷ Per questo modo di atteggiarsi del giudizio di ragionevolezza, v. A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, Giuffré, 2001, 207. Come meglio si dirà (v. par. successivo), questa struttura di giudizio era stata già utilizzata per valutare la legittimità dei regimi di accesso ad altri diritti sociali: in particolare, del servizio di asilo nido, nella sent. 107/2018, non a caso più volte richiamata dalla decisione 44/2020.

¹⁸ Per la distinzione tra giudizio di ragionevolezza interna e sindacato di ragionevolezza esterna, v. G. ZAGREBELSKY, *Relazione*, in N. OCCHIOCUPO (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale: bilancio di vent'anni di attività*, Bologna, Il Mulino, 1978, 103 e ss. Per la differenziazione tra ragionevolezza rispetto allo scopo e

Questa decisione dà nuova linfa alla tesi secondo cui, «grazie al giudizio di ragionevolezza, si sia recuperato, nella crisi dello Stato sociale, il compito stabilito nell'art. 3, c. 2, Cost.: ad esso verrebbe dato sostanza attraverso il vaglio generalizzato della legislazione condotto con il prisma della ragionevolezza»¹⁹. Non solo: questa lettura intende l'eguaglianza sostanziale in senso «forte», ovverosia «come principio che impone alla Repubblica interventi dichiaratamente volti a realizzare finalità ridistributive» e direttamente giustiziabile. Anche la Corte costituzionale è chiamata a partecipare al processo di adattamento del diritto positivo all'esigenza di rimuovere gli ostacoli di fatto che determinano una intollerabile limitazione della libertà ed eguaglianza, attivando il contenuto normativo dell'art. 3, comma 2, Cost. e, nel caso di specie, rimodulando la platea dei destinatari della prestazione. Così, il sindacato di ragionevolezza si pone come «un formidabile strumento di controllo, dalla cui applicazione le posizioni individuali di quanti versano in una delle condizioni di deficit di libertà e di eguaglianza espressamente configurate dall'art. 3, c. 2, Cost., potrebbero riuscire rafforzate in termini di «sviluppo della personalità» e di «effettiva partecipazione» all'organizzazione sociale, economica e politica»²⁰.

3. Una svolta rispetto alla pregressa giurisprudenza

La giurisprudenza costituzionale in tema di prestazioni sociali segue percorsi differenziati in ragione della tipologia di provvidenza sociale di volta in volta in questione²¹, legando a doppio filo il margine di discrezionalità del legislatore alla natura primaria del bisogno cui far fronte²². Per le prestazioni ritenute non essenziali, con cui il legislatore, pur perseguendo finalità di solidarietà sociale, «appronta misure che eccedono il nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona umana» (sent. 222/2013) l'introduzione di regimi direttamente o

ragionevolezza rispetto al valore v. anche B. CARAVITA, Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione, Padova, Cedam, 1984, 45 ss.; ID., Le quattro fasi del giudizio di ragionevolezza, in AA. VV., Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riferimenti comparatistici: atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 13 e 14 ottobre 1992, Milano, Giuffrè, 1994, 261 ss.

¹⁹ A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, cit., 432.

²⁰ A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, cit., 433.

²¹ M. BELLETTI, La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale per accedere ai servizi sociali. Un tentativo di delineare un quadro organico della giurisprudenza in argomento, in questa Rivista, 5-6/2018, 1139.

²² M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2017, 60, isola nella giurisprudenza costituzionale quattro categorie di prestazioni sociali, con un differente «dosaggio» da parte della Corte nell'accesso al diritto in relazione all'essenzialità dei beni in gioco.

580 C. DOMENICALI

indirettamente differenziati sulla base del criterio della residenza ha maggiori *chances* di superare il vaglio di legittimità (sempre che la sua causa normativa non sia palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria) ²³. Il criterio del radicamento territoriale è «destinato a soccombere», invece, quando si tratta di «provvidenze intrinsecamente legate ai bisogni della persona», la cui allocazione non potrà che dipendere dallo stato di indigenza (ancora sent. 222/2013). Più in generale, la Corte ha sempre affermato che le differenziazioni non si devono tradurre mai nell'esclusione del non cittadino dal godimento dei diritti fondamentali che attengono ai bisogni primari della persona, indifferenziabili e indilazionabili, riconosciuti invece ai cittadini²⁴.

Così, in relazione alla disciplina degli asili nido²⁵, nella sent. 107/2018 la Corte individua la *ratio legis* nella funzione educativa a vantaggio dei bambini nonché nella funzione socio-assistenziale in favore dei genitori privi di mezzi economici e, soprattutto, dell'accesso delle donne al lavoro: rispetto a questi bisogni essenziali della persona, lo scopo fatto proprio dal legislatore con il criterio di selezione contestato manifesta la sua irragionevolezza. Quando, invece, la legislazione attiene alla «sicurezza o assistenza sociale», il suo ambito di operatività può essere circoscritto dal legislatore in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie, fermo il rispetto del principio di ragionevolezza: in tema di assegno sociale, nella sent. 50/2019 la Corte nega si tratti di un necessario strumento di garanzia di un diritto inviolabile della persona, rinvenendovi una prestazione economica componente dell'assistenza sociale che può essere riconosciuta «al solo straniero, indigente e privo di pensione, il cui stabile inserimento nella comunità lo ha reso meritevole dello stesso sussidio concesso al cittadino italiano».

La giurisprudenza costituzionale colloca il diritto all'abitazione «fra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione» (sent. 404/1988). Mentre l'art. 47, comma 2, Cost. delinea il diritto in una accezione debole²⁶, grazie all'art.

²³ Così è anche nel caso della sent. 432/2005, ove la Corte conviene con la Regione laddove sottolinea come la scelta «legislativa di attribuire a determinate categorie di soggetti un diritto alla circolazione gratuita, ovvero un diritto a fruire di tariffe agevolate, non configuri in alcun modo una prestazione essenziale o minimale, né si presenti, ovviamente, come una scelta costituzionalmente obbligata».

²⁴ Come precisato, ad esempio, nelle sentt. 306/2008, 187/2010, 2, 40 e 172/2013, 22 e 230/2015, 107/2018.

²⁵ L'art. 1, comma 1, l. r. Veneto 6/2017, assegnava titolo di precedenza per l'ammissione all'asilo nido, dopo i bambini portatori di disabilità, ai figli di genitori residenti anche in modo non continuativo in Veneto o che vi avessero lavorato ininterrottamente da almeno quindici anni.

²⁶ Esprimendo un *favor* per l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione volto ad agevolare la disponibilità di un alloggio, non a garantire la proprietà o locazione: cfr. A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. Giur.*, Treccani, Roma, 1989, 28.

3, comma 2 Cost., esso assurge a «fondamentale diritto sociale», coessenziale al riequilibrio delle diseguaglianze e alla rimozione di forme di esclusione, onde garantire la partecipazione attiva dei soggetti deboli alla vita sociale e «contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana» (sent. 217/1988).

Per la sua attuazione, il diritto all'abitazione necessita pur sempre della mediazione legislativa e di una decisione politica in ordine all'erogazione della prestazione. In tema di diritti sociali, infatti, «[l]'universalità [...] può essere enunciata soltanto in una prospettiva astratta»: nel momento in cui si prendano in considerazione le «applicazioni concrete delle previsioni normative inerenti a tali diritti, non si può che fare i conti con la realtà della scarsità delle risorse [...]»²⁷. Ciò è tanto più vero per i diritti sociali «condizionati», ovverosia quelle situazioni soggettive che richiedono per la loro effettività la predisposizione di una organizzazione erogatrice²⁸.

Le difficoltà materiali della *governance* regionale nel garantire accesso all'ERP ai soggetti richiedenti potrebbero quindi giustificare una regolazione del diritto che includa il criterio della residenza tra i requisiti dell'accesso. Nelle scelte in tema di edilizia residenziale pubblica non è il bilanciamento con i vincoli finanziari a venire direttamente in rilievo, quanto piuttosto l'esigenza di organizzazione del servizio in relazione alle risorse della collettività di riferimento, che fa parte del contesto in cui la norma si colloca. Il sindacato di ragionevolezza serve proprio a stimare cosa comporti l'applicazione al contesto del principio contenuto nella norma parametro e impone di verificare direttamente, ripercorrendo da un diverso punto di vista le valutazioni del legislatore, se il contenuto della disciplina positiva sia in grado di concretizzare adeguatamente il principio costituzionale nel caso di specie²⁹.

Attraverso questo schema, fino a oggi, la Corte aveva apprezzato alcune delle esigenze organizzative rivendicate dal legislatore in relazione all'erogazione del servizio abitativo, mentre aveva definitivamente contestato l'assolutezza dell'argomento del "pregresso contributo" apportato alla comunità di

²⁷ A. MORELLI, Il carattere inclusivo dei diritti sociali e i paradossi della solidarietà orizzontale, in GdP La Rivista, 03/2012, 3.

²⁸ A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., 30. Diversamente, sottolinea il rischio di *deminutio* connesso alla qualificazione dei diritti sociali come condizionati B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino*. *Atti del XXIV Convegno annuale*. *Cagliari*, 16-17 ottobre 2009, Jovene Editore, 2010, 165.

²⁹ A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, cit., 449.

582 C. DOMENICALI

riferimento³⁰. Il giudice delle leggi aveva considerato coerente con la *ratio* della provvidenza l'adozione di criteri connessi alla prospettiva di stabilità dei residenti, purché contenuta entro limiti non palesemente arbitrari ed irragionevoli, per consentire una più efficiente allocazione del bene: in particolare, evitare che l'alloggio fosse assegnato a chi non avesse ancora un legame sufficientemente stabile con il territorio sarebbe servito a scongiurare «avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori», con l'effetto di aggravare l'azione amministrativa e ridurne l'efficacia (sent. 222/2013 e sent. 106/2018), «in contrasto con la funzione socio-assistenziale dell'edilizia residenziale pubblica» stessa (sent. 168/2014). Da ultimo, la Corte ha riaffermato la legittimità «in astratto» della «richiesta di un titolo che dimostri il carattere non episodico o di breve durata della permanenza sul territorio» (sent. 166/2018), lasciando, però, qualche dubbio su quali potessero essere gli indici di radicamento territoriale e sociale «altri» rispetto a quelli annullati, in grado di superare il vaglio di ragionevolezza³¹.

Nella decisione 44/2020, la *ratio* di tale criterio di accesso viene integralmente sconfessata: da un lato, la residenza protratta «non è di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale», poiché dà rilievo a una condizione del passato che nulla indica sulla probabilità di permanenza per il futuro; dall'altro, «lo stesso "radicamento" territoriale, quand'anche fosse adeguatamente valutato (non con riferimento alla previa residenza protratta), non potrebbe comunque assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno», data la funzione sociale del servizio di edilizia residenziale pubblica. Mentre la residenza *tout court* «serve a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione ed è un requisito che ciascun soggetto può soddisfare in ogni momento», la residenza protratta «può precludere in concreto a un determinato soggetto l'accesso alle prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza (nella quale non è più residente)», comportando «il rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di

³⁰ Sent. 107/2018, in tema di accesso agli asili nido: la Corte ha confutato la difesa regionale (secondo cui la norma impugnata legittimamente avrebbe dato la precedenza «a coloro che abbiano più a lungo contribuito alla realizzazione del contesto sociale ed economico pubblico da cui ha origine il sistema locale di assistenza alla prima infanzia»), sulla base di specifici profili di irrazionalità del criterio (nulla assicura che il genitore residente o occupato abituale abbia pagato tributi in Veneto per un lungo periodo, dovendosi peraltro preliminarmente verificare il tipo di copertura finanziaria – propria o derivata – adottata per erogare il servizio) ma soprattutto perché è la stessa Costituzione a escludere che il dovere tributario sia retto dalla logica della controprestazione e a rendere di per sé contraddittoria l'applicazione di tale argomento, «manifestazione del dovere di solidarietà sociale», alle prestazioni sociali.

³¹ Cfr. C. CORSI, La trilogia della Corte costituzionale, cit., 1184.

aver dovuto mutare regione di residenza»³². La Corte ammette solamente che «[1]a prospettiva della stabilità [possa] rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria», come del resto fa la stessa legge regionale censurata³³.

4. Quale spazio politico per la modulazione della garanzia del diritto all'abitazione?

La prospettiva della Corte pare essersi ribaltata rispetto a quando aveva considerato che «[l]'accesso a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come l'abitazione, [...] si colloca a conclusione del percorso di integrazione della persona presso la comunità locale» (sent. 222/2013, nonché sent. 106/2018). Nella decisione in commento, l'edilizia popolare diviene essa stessa strumento di integrazione della persona nella comunità, punto di partenza del processo di radicamento. Questa ricostruzione conferma la tesi che colloca l'abitazione tra quei bisogni vitali che hanno diritto a essere soddisfatti come prerequisito necessario per soddisfare altri bisogni primari delle persone³⁴.

Il «principio di proporzionalità temporale» nell'accesso degli stranieri ai diritti sociali³⁵, in base alla durata del soggiorno e al conseguente attaccamento sociale dell'immigrato, rappresenta un punto di equilibrio tra l'interesse a privilegiare nella distribuzione delle risorse i membri della comunità e l'interesse dello straniero stabilmente residente a vedere rispettata la sua dignità sia come singolo sia nelle relazioni sociali. Dopo la sent. 44/2020, l'esito di tale bilanciamento per l'accesso all'edilizia popolare si sposta nettamente in favore dell'inserimento dello straniero nella comunità, in una prospettiva universalistica del godimento della provvidenza in questione.

Per la verità, vi sono altre norme nell'ordinamento che danno dignità al criterio del soggiorno di medio e lungo periodo nella logica della funzione socio-assistenziale del servizio abitativo. Simili disposizioni, finora, hanno concorso a definire l'orizzonte di legittimità delle legislazioni regionali in tema di ERP. Si tratta del d. lgs. 286/1998 (T.U. immigrazione), che all'art. 40, comma 6, fissa il livello essenziale della prestazione di ERP, imponendo ai soggetti pubblici l'integrazione socio-abitativa edilizia a parità di condizioni con i cittadini italiani

³² La Corte lo aveva già affermato nella sent. 107/2018. Evidenzia gli effetti del criterio della residenza prolungata nei confronti delle persone che mutino spesso residenza F. CORVAJA, *Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale*, in questa *Rivista*, 6/2011, 1277.

³³ Analogamente, sent. 107/2018.

³⁴ Cfr. E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Jovene editore, Napoli, 2017, 15.

³⁵ Cfr. M. SAVINO, Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale, cit., 60.

584 C. DOMENICALI

per gli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro³⁶; la previsione ora trova copertura nella direttiva 2003/109/CE, che all'art. 11 impone l'equiparazione ai cittadini del c.d. soggiornante di lungo periodo (lo straniero che risieda regolarmente in uno Stato membro da almeno cinque anni) nel godimento dei servizi e prestazioni sociali, tra i quali rientra l'assegnazione di alloggi di ERP.

Queste norme sottendono una *ratio* analoga a quella del criterio dichiarato illegittimo con la sent. 44/2020, ovverosia quella di integrare nel territorio i cittadini extracomunitari che abbiano consolidato i vincoli lavorativi, culturali, familiari e sociali contratti durante il soggiorno. La disposizione nazionale e quella europea integrano il perimetro nel quale si deve collocare la legislazione regionale, tenuta a equiparare al cittadino, nell'accesso all'ERP, *almeno* il soggiornante legato con una certa stabilità al territorio (da questo punto di vista, le normative regionali non sembrano porre problemi, equiparando di regola cittadini e stranieri regolari nell'accesso al servizio). Al contempo, esse confermano che, al di sopra del nucleo minimo di garanzia del diritto all'abitazione, è nella discrezionalità politica del legislatore regionale definire i criteri di accesso al servizio abitativo pubblico. L'art. 40, TU immigrazione, in particolare, disegna per cerchi concentrici i livelli di accesso ai servizi abitativi per gli stranieri: quanto più ci si allontana dal nucleo essenziale di tutela della dignità della persona³⁷, tanto più si stringono le maglie di accesso al servizio³⁸.

La Corte costituzionale, invece, con la decisione 44/2020, sembra dare una prospettiva univoca di attuazione del diritto sociale all'abitazione, compiendo un passo ulteriore verso l'affermazione dell'universalità dei diritti sociali. Sfumano i confini tra la garanzia del nucleo duro del diritto e le prestazioni ulteriori che il legislatore può modulare. È vero che la distinzione avanzata dalla Corte tra

³⁶ Tale parità di trattamento è rafforzata dagli artt. 43 e 44 del medesimo TU, che tipizzano i comportamenti discriminatori, tra cui la mancata locazione e l'imposizione di condizioni più svantaggiose in ragione della mancanza di *status* di cittadino, prevedendo un'apposita azione civile c.d. anti-discriminatoria attivabile dallo straniero (proprio questa procedura ha instaurato il contenzioso su cui si è innestato l'incidente di costituzionalità deciso con la sent. 44/2020). Si è tuttavia dubitato della legittimità dell'art. 40, comma 6, per contrarietà con la convenzione OIL 97/1949 sui lavoratori migranti, che garantisce alla generalità dei lavoratori migranti presenti legalmente sul territorio – senza discriminazioni basate sul consolidamento del loro soggiorno – il principio di parità di opportunità e trattamento rispetto ai cittadini anche in materia di accesso agli alloggi pubblici: cfr. B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza*, cit., 182.

³⁷ Quale può essere la sistemazione temporanea in un centro di accoglienza ai sensi del comma 1: cfr. C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della "doppia pregiudiziale"?*, cit., 189.

³⁸ Arrivando al livello del comma 6, dedicato per l'appunto all'equiparazione nell'accesso all'ERP per i residenti stranieri "qualificati".

«provvidenze intrinsecamente legate ai bisogni della persona», tese al soddisfacimento di bisogni primari (e che quindi non possono comunque essere subordinate ad una residenza protratta) e provvidenze che eccedono il nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona e premiano il contributo offerto alla comunità è labile³⁹; tuttavia, per ogni diritto si può isolare un nucleo duro che corrisponde a un bisogno primario della persona, da riconoscere universalmente, e ciò che, come l'accesso all'ERP, ne rappresenta la piena attuazione⁴⁰, condizionata alle scelte politiche.

La prospettiva di tutela dei diritti sociali nella Carta costituzionale non è univoca, dovendo fare i conti con le condizioni politiche dell'attuazione di tali diritti⁴¹ e con la definizione legislativa dell'equilibrio tra i diversi beni alla base di una organizzazione politica. Lo stesso principio di uguaglianza sostanziale, come soluzione intermedia tra egualitarismo ed eguaglianza delle opportunità⁴², non impone di dare risposta a ogni bisogno ma imputa al decisore politico la definizione delle condizioni di accesso alle prestazioni volte a rimuovere le disuguaglianze. Questa discrezionalità va senz'altro esercitata tenendo a mente il fine di superare le sperequazioni sociali, che la Repubblica richiede di rimuovere per rinsaldare il vincolo di appartenenza alla comunità politica⁴³. Al contempo, il margine di discrezionalità del legislatore, laddove la Costituzione stessa non fissi direttrici precise, dovrebbe trovare spazio entro i limiti rinvenibili nell'ordinamento costituzionale ed essere sindacabile nel merito solo quando assuma una finalità incostituzionale. Alla luce di questa decisione, poco spazio sembra rimanere alla Regione, in quanto ente di governo della comunità stanziata sul territorio, nel definire il quantum e il quomodo dell'integrazione attraverso l'accesso alle prestazioni sociali.

³⁹ C. CORSI, La trilogia della Corte costituzionale, cit., 1176.

⁴⁰ Cfr. C. PADULA, Uno sviluppo nella saga della "doppia pregiudiziale"?, cit., 189.

⁴¹ A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., 30

⁴² A. BARBERA, F. COCOZZA, G. CORSO, Le situazioni soggettive. Le libertà dei singoli e delle formazioni sociali. il principio di eguaglianza, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), Manuale di diritto pubblico. I, Il Mulino, 1984, 324.

⁴³ Cfr. M. LUCIANI, Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale, in Rivista AIC, 3/2016, 8.



Le conseguenze istituzionali del referendum del 20-21 settembre 2020

NICOLA LUPO*

Sommario

1. Un esito chiaro. – 2. Le conseguenze sull'ordinamento giuridico. – 3. L'attuazione costituzionale come obiettivo comune. – 4. I tre binari dell'attuazione: legge elettorale, ulteriori revisioni costituzionali e riforma dei regolamenti parlamentari.

Data della pubblicazione sul sito: 11 ottobre 2020

Suggerimento di citazione

N. LUPO, Le conseguenze istituzionali del referendum del 20-21 settembre 2020, in Forum di Quaderni Costituzionali, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

^{*} Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nella LUISS – Libera università internazionale degli studi sociali "Guido Carli" di Roma. Indirizzo mail: nlupo@luiss.it.

1. Un esito chiaro

L'esito del referendum costituzionale è stato chiaro: una vittoria dei "sì" piuttosto netta, che ha sfiorato il 70% (raggiungendo, con il 69,64%, la percentuale più elevata di voti dei quattro referendum costituzionali svolti sin qui), distribuita in modo sostanzialmente omogeneo su tutto il territorio nazionale, con un'affluenza complessivamente superiore al 50% degli aventi diritto, e senza che l'abbinamento con le elezioni regionali e comunali abbia creato effetti distorsivi tra le aree in cui tali elezioni si sono svolte e quelle in cui si è votato solo sul referendum (dove l'affluenza è stata ovviamente minore). Sulle conseguenze politiche del referendum, e delle elezioni, si è ovviamente discusso molto, e si continuerà a farlo nelle prossime settimane. Sono le sue conseguenze istituzionali ad essere oggetto di una specifica attenzione, in queste brevi note.

2. Le conseguenze sull'ordinamento giuridico

Vediamo anzitutto le conseguenze del referendum sull'ordinamento giuridico. Nei prossimi giorni la micro-legge di revisione costituzionale, composta di soli 4 articoli, sarà promulgata (divenendo la legge costituzionale n. 1 del 2020) e pubblicata in Gazzetta Ufficiale. Le modifiche alla Costituzione entreranno in vigore, perciò, "il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione" (art. 73, terzo comma, Cost.). Tuttavia, mentre sarà immediatamente applicabile l'art. 3 di tale legge, quello che cristallizza nel testo della Costituzione l'interpretazione prevalente – salvo che durante le Presidenze Pertini e Cossiga – della disposizione di cui all'art. 59, secondo comma, Cost., sul numero massimo complessivo, pari a 5, dei senatori a vita nominati dal Presidente della Repubblica, la riduzione di deputati e senatori prevista rispettivamente dagli artt. 1 e 2 non opera da subito: secondo quel che stabilisce l'art. 4, infatti, la riduzione si applica "a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale e comunque non prima che siano decorsi sessanta giorni dalla predetta data di entrata in vigore". Dunque, l'efficacia di tali modifiche è sospesa fino al primo scioglimento: essa si applicherà esclusivamente alle nuove Camere, quelle della XIX legislatura repubblicana, e comunque non prima di 60 giorni dall'entrata in vigore della legge di revisione costituzionale.

I 60 giorni di sospensione dell'efficacia della riduzione di deputati e senatori non sono un termine individuato a caso. Si tratta del medesimo termine che ha a disposizione il Governo per dare attuazione alla delega legislativa, approvata in termini "eventuali" o "ipotetici" ma ora divenuta effettiva, per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali richiesti dalla vigente legislazione elettorale, che era stata disposta dall'art. 3 della legge n. 51 del 2019 (Disposizioni

588 N. Lupo

per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari), appunto qualora, entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 51 del 2019, fosse stata "promulgata una legge costituzionale che modifica il numero dei componenti delle Camere di cui agli articoli 56, secondo comma, e 57, secondo comma, della Costituzione". Anche il *dies a quo*, a partire dal quale computare i 60 giorni per l'esercizio del potere delegato, è il medesimo, essendo identificato nella data di entrata in vigore della suddetta legge costituzionale.

Si è discusso sul grado di obbligatorietà di tale delega, specie in pendenza della decisione della Corte costituzionale sull'ammissibilità del referendum abrogativo ideato dalla Lega e chiesto da taluni Consigli regionali, volto a trasformare in maggioritario-uninominale il sistema elettorale, e che, con un'opera di manipolazione giudicata eccessiva dalla Corte (sentenza n. 10 del 2020), mirava a utilizzare tale delega per disegnare i collegi uninominali nei quali eleggere tutti i deputati e i senatori (cfr., con diversità di approcci, l'intervista di S. CECCANTI a L. PALMISANO su <u>linkiesta.it</u>, 28 settembre 2019, e A. MORRONE, *In* controtendenza. Note sull'ammissibilità del referendum elettorale per i collegi uninominali, in www.federalismi.it, 2019, n. 23). Si può forse rilevare come, analogamente ad altre deleghe per la definizione dei collegi elettorali, già sperimentate altre volte nel nostro ordinamento a partire dalle leggi n. 276 e n. 277 del 1993 (cfr. G. TARLI BARBIERI, La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano, Giuffrè, Milano, 2019, p. 46 s. e N. LUPO, G. TARLI BARBIERI, Dal referendum alla legge Mattarella: il governo Ciampi e le nuove leggi elettorali, in corso di pubblicazione), alla normale obbligatorietà (soltanto) politica della delega (su cui cfr., seppur criticamente, D. DE LUNGO, Le deleghe legislative inattuate, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2017, p. 183 s.) si vada a sommare una ulteriore obbligatorietà "costituzionale": nel senso che in tali casi sul legislatore delegato graverebbe un obbligo ulteriore e specifico ad attuare tempestivamente la delega in questione. Un obbligo discendente dal generale principio, in più occasioni affermato dalla giurisprudenza costituzionale – e qualificabile fors'anche in termini di principio supremo, essendovi assoggettato pure il legislatore di revisione costituzionale – ai sensi del quale una legge elettorale deve essere sempre applicabile nell'ordinamento, visto che occorre assicurare la "necessaria, costante operatività" degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale, consentendo la loro "rinnovazione, in qualsiasi momento" (così, tra le tante, la sentenza della Corte costituzionale n. 26 del 1997; ma anche la già citata sentenza n. 10 del 2020).

In quest'ultima chiave, ossia in applicazione del medesimo principio appena richiamato, si può infine ricordare che, sul piano strettamente giuridico, la disciplina che si è fin qui ricostruita implica che ove le Camere dovessero – sorprendentemente, ma la politica italiana non ci ha mai fatto mancare le svolte inattese – essere sciolte anteriormente alla completa applicabilità della revisione

costituzionale, il corpo elettorale sarebbe chiamato ad eleggere, ancora una volta (l'ultima, con ogni probabilità), 630 deputati e 315 senatori. Certo, si tratterebbe di un'ipotesi che non potrebbe non apparire, sul piano costituzionale, poco logica e tanto meno opportuna, visto che finirebbe per vanificare, almeno nell'immediato, la volontà chiaramente espressa dai cittadini nel referendum che si è appena svolto. Sarebbe perciò necessario che tutti gli organi costituzionali, a partire dal Presidente della Repubblica, si attivassero, nell'ambito delle loro attribuzioni, per scongiurarla e quindi per posporre lo scioglimento di qualche ulteriore settimana, al fine di assicurare comunque nelle prossime elezioni l'applicazione della nuova disciplina costituzionale, e del conseguente adeguamento dei collegi elettorali.

3. L'attuazione costituzionale come obiettivo comune

Chiariti, auspicabilmente, questi profili tecnico-giuridici, è evidente, su un piano più generale, che, una volta che la legge di revisione costituzionale sarà entrata in vigore, saremo tutti, a prescindere dalla posizione sostenuta nella campagna per il referendum costituzionale e dal voto che avremo espresso in cabina, tenuti ad osservare la Costituzione, come riformata, e a darvi attuazione *magis ut valeat*. Perlomeno nel senso di assicurare la massima funzionalità a un'istituzione parlamentare che opererà a ranghi ridotti rispetto al passato.

È fors'anche superfluo ricordare il contenuto dell'art. 54 Cost., il quale, al primo comma, afferma il dovere di tutti i cittadini "di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi"; e, al secondo comma, aggiunge, per "i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche", il "dovere di adempierle con disciplina ed onore". Eppure, credo sia il caso di farlo perché l'esperienza, in particolare quella relativa all'attuazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, di riforma del Titolo V della Costituzione, ci mostra che il rispetto e l'attuazione delle revisioni costituzionali tendono spesso a risultare tutt'altro che scontati, a volte persino tra i titolari di alte cariche istituzionali.

Se già è difficile dare attuazione a una nuova Costituzione, diventa persino più arduo attuare singole revisioni costituzionali. In tali casi, infatti, le spinte alla continuità si rivelano essere naturalmente ancora più forti e l'innesto di limitati elementi di novità in un tessuto ordinamentale che per il resto rimane immutato necessita di essere accompagnato da una serie di accorgimenti che ne rendano effettivo e utile, anziché traumatico (o, al contrario, impercettibile), l'impatto. Questa difficoltà si accentua ulteriormente, poi, quando su una revisione si è svolto un referendum costituzionale, che ne ha reso a lungo incerto l'esito e, soprattutto, ha inevitabilmente finito per dividere i cittadini, le forze politiche e gli stessi costituzionalisti in favorevoli e contrari alla riforma.

Oggi è invece il momento di superare queste contrapposizioni e di porsi l'obiettivo di attuare, con il massimo grado di consenso possibile, la revisione 590 N. Lupo

costituzionale, facendo sì che essa produca quell'obiettivo in termini di maggiore efficienza dei lavori parlamentari in nome del quale essa è stata supportata da una percentuale di cittadini decisamente superiore a quella che ha votato forze politiche che, in termini più o meno netti e in qualche fase del loro percorso, si sono fatte alfieri dell'anti-politica e dell'anti-parlamentarismo.

Eventuali atteggiamenti di esplicito o implicito boicottaggio della riforma, volti cioè a dimostrare l'inefficienza o la debolezza di un Parlamento composto da 600 parlamentari elettivi, finirebbero per andare a danno di tutti, e sicuramente di un'istituzione parlamentare che invece ha bisogno di rinnovarsi profondamente per uscire da un pericoloso crinale che, negli ultimi decenni, ne ha visto ridursi progressivamente il ruolo. Proprio le vicende legate all'emergenza COVID-19 hanno invece dimostrato che di un Parlamento funzionante e dotato di incisivi poteri abbiamo bisogno per evitare che i nostri diritti fondamentali possano essere limitati o persino violati senza adeguate garanzie e senza un confronto pubblico e trasparente tra le forze politiche: possano cioè, come si è purtroppo sperimentato, essere legati alla formulazione di un DPCM, quando non alla risposta ad una FAQ.

4. I tre binari dell'attuazione: legge elettorale, ulteriori revisioni costituzionali e riforma dei regolamenti parlamentari

Del resto, già in sede di campagna referendaria si è da più parti rilevato come, nel caso della revisione costituzionale che sta per entrare in vigore, il profilo dell'attuazione si riveli assolutamente decisivo (E. CHELI, *Al di là del "sì" e del "no"*, in www.rivistailmulino.it, 3 settembre 2020; N. LUPO, *Il referendum per ridurre i parlamentari? La riforma è nulla, senza l'attuazione*, SoG policy paper, n. 5/2020). Un'attuazione che si svilupperà lungo tre binari, che qui possono solo sommariamente richiamarsi.

Un primo binario è, com'è noto, quello della legge elettorale: su questo tende perlopiù a concentrarsi l'attenzione delle forze politiche, che sono ormai abituate, purtroppo, a costruirsi una legge elettorale "su misura" a ridosso di ogni rinnovo delle Camere: con un approccio, non a caso stigmatizzato in sede di Consiglio d'Europa, che ha prodotto e continua a produrre non pochi danni, sicuramente nel metodo e spesso anche nel merito, sui meccanismi della responsabilità politica e su quella stessa rappresentatività parlamentare che è stata rivendicata a gran voce nella campagna referendaria, specie da parte dei sostenitori del "no". Per dirla, in termini semplificati, con una domanda: come fanno gli elettori a condizionare gli eletti se non sanno neppure con quali regole questi saranno eventualmente ricandidati e, in caso, rieletti?

Un secondo binario è rappresentato dalle ulteriori revisioni costituzionali prospettate, alcune delle quali avrebbero ben potuto essere inserite nella medesima legge di revisione costituzionale che ha ridotto il numero dei parlamentari. La

prima tra queste, in ordine temporale e anche di urgenza, è senz'altro quella volta a equiparare il corpo elettorale del Senato a quello della Camera (per il quale si è appena compiuta la prima deliberazione di Camera e Senato), con un iter che potrebbe perciò concludersi in modo positivo già entro l'anno o al massimo nel gennaio 2021, auspicabilmente: superando così quell'anomalia per la quale oggi i cittadini italiani più giovani, quelli compresi tra i 18 e i 24 anni, dispongono in sostanza di "mezzo voto" e compiendo, al tempo stesso, un altro passo nella direzione dell'equiparazione tra i due rami del Parlamento. Altre riforme costituzionali sono *in itinere* o sono state proposte, alcune anche destinate ad agire sul rapporto fiduciario o sulle funzioni delle due Camere, anche valorizzando il Parlamento in seduta comune. Non può essere sottaciuto, a quest'ultimo riguardo, il dato per cui in Italia sono fin qui fallite tutte le revisioni costituzionali volte a differenziare tra loro Camera e Senato, mentre hanno avuto successo quelle che ne hanno omogeneizzato i caratteri (come la legge costituzionale n. 2 del 1963, che ne ha equiparato la durata) o si sono mosse, con interventi simmetrici, nel pieno rispetto del bicameralismo paritario (come quella appena approvata dal referendum costituzionale).

Un terzo ed ultimo binario è ovviamente quello della revisione dei regolamenti di Camera e Senato. Il tema è, come già si è avvertito anteriormente allo svolgimento del referendum (G.L. CONTI, Temeraria è l'inerzia. Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 45 s.; S. CURRERI, Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere, in www.federalismi.it, 15 aprile 2020; L. GIANNITI, N. LUPO, Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui regolamenti di Camera e Senato, in Quaderni costituzionali, 2020, n. 3, p. 559 s.; L. GORI, Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari, in E. ROSSI (a cura di), Meno parlamentari, più democrazia?, Pisa University Press, Pisa 2020, p. 131 s.; N. LUPO, Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere, in www.forumcostituzionale.it, 2020, n. 3; C. MASCIOTTA, I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari, in www.osservatoriosullefonti.it, 2020, n. 2; C. TUCCIARELLI, Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari, www.osservatoriosullefonti.it, 2020, n. 1), complesso e articolato, ma anch'esso urgente e per più versi cruciale: salvo sorprese, manca ancora metà legislatura e dunque ci sarebbe tutto il tempo per approntare interventi organici, coordinati tra le due Camere e auspicabilmente supportati da un ampio consenso. Senza poter entrare qui nei dettagli, credo che occorra "volare alto" e cogliere questa occasione per rimeditare in profondità molte delle opzioni organizzative di fondo che sono rimaste sostanzialmente inalterate dal 1920, quando, esattamente un secolo or sono, la Camera dei deputati statutaria introdusse i gruppi parlamentari e le commissioni permanenti. Il Parlamento italiano, come si accennava, viene da

592 N. Lupo

decenni di "sofferenza" e non può permettersi il lusso di dare un'interpretazione minimale dell'impatto della riforma costituzionale, essendo anzi chiamato, con l'occasione, ad assicurare altresì l'attuazione di prescrizioni costituzionali rimaste prive di seguito nei regolamenti parlamentari (l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, sull'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti delle autonomie territoriali, e l'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012, sul controllo parlamentare della finanza pubblica) e a "re-ingegnerizzare" modelli organizzativi e processi decisionali risalenti, adattandoli alle profonde trasformazioni indotte dalle tecnologie digitali.

È chiaro, infine, che non mancano – né mancheranno – alcuni intrecci tra i tre binari appena delineati, sia in termini prettamente politici, sia in termini di tecnico-procedurali (e quindi di rapporti tra le fonti del diritto). È da come questi verranno affrontati, e auspicabilmente risolti, che si giocherà una quota significativa del destino di una legislatura che, nella sua seconda metà, si prospetta per più versi cruciale: sia per il sistema economico italiano, in base alle politiche necessarie per implementare il *Recovery Fund*, sia, appunto, per il sistema istituzionale, a seconda del "seguito" che si darà al referendum appena svoltosi. Due sistemi, quello economico e quello istituzionale, entrambi entrati in una grave crisi negli ultimi decenni, e le cui interrelazioni sono, con ogni probabilità, decisamente maggiori di quel che normalmente si tende a pensare.



La riduzione del numero dei parlamentari tra passato e presente^{*}

LUANA LEO**

Sommario

1. La legge costituzionale n. 2 del 1963 ed i successivi tentativi di riduzione del numero dei parlamentari (cenni). – 2. Il testo di legge costituzionale di (sola) riduzione del numero dei parlamentari. – 3. Il rinvio del referendum costituzionale. – 4. Alcuni elementi addotti a sostegno della riforma costituzionale. – 5. Gli effetti "di sistema" della riforma costituzionale. – 6. Conclusioni: riformare, ma con attenzione.

Data della pubblicazione sul sito: 12 ottobre 2020

Suggerimento di citazione

L. LEO, La riduzione del numero dei parlamentari tra passato e presente, 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).

^{**} Dottoressa in Giurisprudenza nell'Università del Salento. Indirizzo mail: luana.leo@studenti.unisalento.it.

594 L. LEO

1. La legge costituzionale n. 2 del 1963 ed i successivi tentativi di riduzione del numero dei parlamentari (cenni)

Per prima cosa deve sottolinearsi che l'approvazione della riforma costituzionale sul "taglio" del numero dei parlamentari non costituisce la prima modifica degli art. 56, 57 e 59 Cost. sulla composizione delle Camere, in quanto la loro attuale formulazione è in realtà il prodotto delle correzioni apportate dalla legge costituzionale n. 2 del 1963.

Com'è ormai noto, il testo originario della Costituzione non prevedeva un numero fisso di parlamentari, bensì un rapporto costante tra abitanti ed eletti: in particolare, l'art. 56 disponeva che fosse eletto un deputato su 80.000 abitanti (o frazione superiore a 40.000 abitanti), ed un senatore ogni 200.000 abitanti (o frazione superiore ai 100.000 abitanti), con un minimo di sei senatori per Regione, fatta eccezione per la Valle d'Aosta alla quale ne spettava uno¹. A causa del notevole aumento demografico registratosi negli anni Cinquanta², si decise di abbandonare il principio della proporzionalità e di stabilire un numero fisso di deputati e di senatori³. Il Parlamento si veniva dunque a comporre di due Camere che avevano, entrambe, un numero fisso di rappresentanti, pari a 630 deputati e 315 senatori. La riforma costituzionale del 1963 prevedeva, altresì, che nessuna Regione potesse avere meno di sette senatori, ad eccezione della Valle d'Aosta e Molise, che ne avrebbero avuto rispettivamente uno e due⁴.

Fin dall'Assemblea costituente, del resto, il dibattito è apparso polarizzarsi fra chi riteneva che una riduzione del numero dei parlamentari non solo avrebbe comportato dei benefici in termini di costi della politica⁵, ma avrebbe prevenuto disordini ed inefficienze⁶ e chi, al contrario, temeva che una diminuzione del numero dei componenti delle camere avrebbe potuto rivelarsi pericoloso e

¹ Nella prima legislatura (1948-1953) i deputati furono 574 e i senatori elettivi 237; nella seconda (1953-1958) i deputati furono 590 e i senatori elettivi 237; nella terza (1958-1963) i deputati furono 596 e i senatori elettivi 246.

² T. MARTINES, *Art. 56-58*, in *Commentario della Costituzione – Le Camere*, Branca G. (a cura di), Tomo I, Zanichelli, Bologna, 1984, p. 43 ss.

³ Legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2.

⁴ Con la revisione costituzionale del 1963 è stato eliminato, parificando a 5 anni la durata in carica delle due Camere, un ulteriore elemento di distinzione (in precedenza, la durata in carica era determinata in 5 anni per la Camera ed in 6 per il Senato).

⁵ T. PERASSI (gruppo repubblicano), seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 18 settembre 1946.

⁶ F.S. NITTI (Gruppo dell'Unione Democratica Nazionale), Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 24 settembre 1947, con riguardo al Senato.

reprimere gli strumenti a disposizione delle minoranze⁷. Da parte di questi ultimi, oltre a considerare "fuori luogo" la questione della riduzione dei costi si temeva che tale riforma potesse ingenerare un senso di sfiducia da parte delle masse popolari nei confronti degli organi rappresentativi, veicolando così un animo "antidemocratico"8. Nel corso della IX Legislatura, la questione del numero dei parlamentari e di conseguenza la proposta di modifica degli articoli coinvolti divenne oggetto della Relazione finale⁹ stesa dalla c.d. Commissione Bozzi (1983-1985), senza però confluire in un progetto di revisione costituzionale. In tale Relazione, la Commissione sottolineò l'urgenza di attuare una riforma "adeguata alla realtà italiana, nella quale fare i conti con gli schieramenti politici e con la necessità di maggioranze qualificate per portare avanti le modifiche costituzionali ritenute indispensabili". Una proposta vera e propria¹⁰, invece, venne presentata nel corso della XIII Legislatura (1996-2001) dalla c.d. Commissione bicamerale D'Alema: tale proposta stabiliva un numero di 200 senatori elettivi, mentre per la Camera prevedeva un quadro numerico tra i 400 e i 500, lasciando ad una successiva legge la definizione del numero puntuale¹¹. Nella XIV Legislatura¹² (2001-2006) il Parlamento approvò il disegno di legge costituzionale (A.S. n. 2544-D) presentato dalla maggioranza di centrodestra che prevedeva una Camera composta di 518 deputati ed un Senato di 252 senatori¹³. Nella successiva XV Legislatura (2006-2008) il tema delle riforme istituzionali si riavviò con la c.d. bozza Violante, che contemplava un numero di deputati pari a 512, mentre il Senato avrebbe avuto una composizione mista di secondo grado (fatta eccezione per i 6 senatori eletti nella circoscrizione Estero) con 186 membri nominati dai

http://legislature.camera.it/ dati/leg09/lavori/stampati/pdf/0161 003001 F003.pdf

⁷ S. LA ROCCA (gruppo comunista), seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 18 settembre 1946.

⁸ U. TERRACINI (Gruppo comunista), Commissione per la Costituzione, seduta 27 gennaio 1947.

⁹ Cfr.

¹⁰ Sul tema anche la c.d. Commissione De Mita-Iotti, nel corso della XI legislatura.

¹¹ Si ricordi l'interruzione dei lavori della Commissione prima del passaggio in Assemblea.

¹² In tale scenario, l'approvazione della legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1, di riforma dell'articolo 48 della Costituzione, estendendo l'esercizio del diritto di voto anche ai cittadini italiani residenti all'estero, comportò l'introduzione della circoscrizione Estero per l'elezione di ambedue le Camere. Alcune critiche sono ravvisabili in G. TARLI BARBIERI, *Il voto degli italiani all'estero: una riforma sbagliata*, in R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo: le elezioni politiche del 2006*, Bologna, Il Mulino, 2007, 121 ss.

¹³ Si ricordi che il progetto di riforma venne bocciato dal corpo elettorale col referendum confermativo del 25-26 giugno 2006.

596 L. LEO

Consiglio regionali e dai Consigli delle autonomie locali¹⁴. Un ulteriore tentativo di riforma costituzionale (A.S. n. 24 e abbinati-A) si ebbe nel corso della XVI Legislatura (2008-2013): tale testo, il cui *iter* parlamentare non fu portato a termine, presentava una composizione della Camera pari a 508 deputati e 250 senatori. Nel giugno 2013, l'allora Presidente del Consiglio Enrico Letta predispose una Commissione di esperti sulle riforme costituzionali che, quattro mesi dopo, consegnò al Governo una relazione conclusiva che toccava anche il tema della riduzione del numero dei parlamentari¹⁵, riprendendo in parte quanto riportato dalla c.d. bozza Violante¹⁶. Tale proposta divenne parte della successiva riforma costituzionale c.d. Renzi-Boschi (A.C. n. 2613-D) imperniata sul mantenimento della struttura e del numero di membri della Camera e su di un riassetto della composizione del Senato con 95 senatori elettivi di secondo grado¹⁷.

¹⁴ Tale progetto non riuscì a superare neppure la prima lettura alla Camera.

¹⁵ Tale organismo, al quale venivano assegnate funzioni consultive, aveva il compito di formulare proposte di revisione della "Parte Seconda della Costituzione, Titoli I, II, III e V, con riferimento alle materie della forma di Stato, della forma di Governo, dell'assetto bicamerale del Parlamento e delle norme connesse alle predette materie, nonché di riforma della legislazione ordinaria conseguente, con particolare riferimento alla normativa elettorale". La Commissione era composta da trentacinque membri, nominati dal Presidente del Consiglio, tra esperti di diritto "secondo criteri di autorevolezza e rappresentatività", ed era presieduta dal Ministro per le Riforme Costituzionali. Sul punto si veda, M. SICLARI, *Prime considerazioni sui metodi ed i contenuti delle riforme costituzionali nelle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio Enrico Letta*, in "Rivista AIC", n. 2, 2013

¹⁶ Tale proposta prevedeva un numero di deputati pari a 450, mentre il Senato avrebbe avere tra i 150-200 membri.

i molti, M. VOLPI, Referendum e iniziativa popolare: quale riforma?, in "Costituzionalismo.it", Fasc. 2, 2016; P. BILANCIA, F. SCUTO, La riforma costituzionale: tra superamento del bicameralismo paritario e riordino delle competenze Stato Regioni, in Centro Studi sul Federalismo, 2015; G. GUERRA, La procedura di revisione della Costituzione e il ruolo del referendum: riflessioni sul metodo, in "Osservatorio AIC", Fasc. 3, 2016; V. CASAMASSIMA, La riforma costituzionale Renzi-Boschi e il ruolo dei Regolamenti Parlamentari. Notazione critiche su alcuni profili rilevanti, in Rivista AIC, n. 4/2016; P. CIARLO, Osservazioni a prima lettura sul disegno Renzi-Boschi di revisione costituzionale, in "Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo", Fasc. 9, 2014; M. CAVINO, L. CONTE, L. IMARISIO, S. SICARDI, G. SOBRINO, C. TRIPODINA, La riforma respinta (2014-2016). Riflessione sul d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi, Bologna, Il Mulino, 2017; M. VILLONE, La riforma Renzi-Boschi: Governo forte, Costituzione debole, in "Costituzionalismo.it", Fasc. 1, 2016; M. MANDATO, La riforma che verrà. Conseguenze, criticità e auspici all'indomani del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016. Brevi

Sottoposta a *referendum* costituzionale (4 dicembre 2016), anche tale proposta di legge non incontrò il favore della volontà popolare come espressa in sede referendaria, lasciando così in *stand-by* – ma animato nel dibattito politico - il tema di una riduzione del numero dei parlamentari. Alla luce della ricostruzione brevemente delineata circa le riforme costituzionali, appare possibile rinvenire la prima differenza tra le riforme appena richiamate e quella del 2020: quest'ultima prevede un numero inferiore di parlamentari (pari a 600, oltre ai Senatori a vita e di diritto).

2. Il testo di legge costituzionale di (sola) riduzione del numero dei parlamentari

Il tema del "taglio" del numero dei parlamentari torna sulla scena nel corso dell'attuale XVIII Legislatura, il 12 luglio 2018, con l'audizione da parte delle Commissioni Affari Costituzionali congiunte di Camera e Senato del Ministro per i rapporti con il Parlamento e per la democrazia diretta Riccardo Fraccaro, chiamato a riferire circa le linee programmatiche della sua azione di governo. La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari, che pare rientrare bene nell'assetto proposto dalla maggioranza sostenitrice del Governo Conte I¹⁸, viene approvata¹⁹, ai sensi dell'art. 138 comma 1 Cost., in doppia lettura da entrambe le Camere a maggioranza assoluta. Tuttavia, in ragione del mancato raggiungimento, nella seconda deliberazione, della maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti di una delle due Camere, la proposta di legge costituzionale non è stata subito promulgata, ma è stata pubblicata²⁰ ai fini della decorrenza del termine per proporre il referendum confermativo, che è stato poi richiesto da un numero di senatori superiore ad un quinto del numero dei componenti della loro assemblea²¹. Il testo di legge costituzionale prevede, all'art. 1, la riduzione del numero dei Deputati da 630 a 400, inclusi i deputati nominati nella Circoscrizione Estero che calano da 12 a 8

considerazioni a partire da alcuni Volumi riguardanti il d.d.l. di revisione costituzionale Renzi-Boschi, in "Nomos", Fasc. 3, 2016.

¹⁸ Si tratta delle c.d. "microriforme", ossia riforme limitate e precise del testo. Sul tema si veda, tra i più recenti, A. CERRI, *Osservazioni sui progetti di riforma costituzionale patrocinati dal Ministro per i rapporti con il Parlamento*, in "Astrid Rassegna", n. 14, 2018.

¹⁹ Si ricordi che la riduzione del numero dei parlamentari, il cui *iter* prese avvio al Senato il 10 ottobre 2018, venne proposta al Parlamento attraverso tre distinte iniziative legislative parlamentari: A.S. n. 214, a prima firma del sen. Gaetano Quagliariello; A.S. n. 515, a firma dei senatori Roberto Calderoli e Gianluca Perilli; e A.S. n. 805 a firma dei senatori Stefano Patuanelli e Massimiliano Romeo.

²⁰ G.U., Serie Generale, 12 ottobre 2019

²¹ Ai sensi dell'art. 138 comma 2.

598 L. LEO

(art. 56 Cost.) e, all'art. 2, il "taglio" dei Senatori da 315 a 200, con i Senatori eletti nella circoscrizione Estero che scendono da sei a quattro. La riduzione integrale dei Senatori incide sulla riduzione del numero minimo di senatori eletti per Regione (da sette a tre) senza aggiornare la rappresentanza senatoriale del Molise (2 senatori) e della Valle d'Aosta (1 senatore). L'art. 3, altresì, puntualizza che "il numero complessivo di senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque", mettendo fine alla questione interpretativa se cinque fosse il numero massimo di senatori a vita di nomina presidenziale contemporaneamente in carica o se ne spettasse la nomina di cinque a ciascun Presidente della Repubblica. Infine, l'art. 4 fissa l'entrata in vigore della riforma a partire dalla prossima legislatura, cioè a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della legge costituzionale. Contestualmente all'iter del disegno di legge di riforma costituzionale, il Parlamento ha approvato la legge 27 maggio 2019 n. 51 "Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari"22, che da un lato contiene (artt. 1 e 2) disposizioni volte a rendere direttamente applicabile, a prescindere dal numero dei parlamentari, l'attuale legge elettorale²³, comunemente nota come Rosatellum, attraverso la sostituzione di ogni cifra numerica fissa con l'equivalente in termini frazionari, e dall'altro (art. 3) conferisce al Governo – in anticipo e sotto condizione appunto della modifica del numero dei parlamentari²⁴ – una delega, da esercitarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale, ai fini della ridefinizione dei collegi per l'elezione delle Camere²⁵.

²² La legge trae origine dalla proposta di iniziativa parlamentare A.S. n. 881, a prima firma del sen. Gianluca Perilli.

²³ Cfr. decreto legislativo 12 dicembre 2017, n. 189, Determinazione dei collegi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, in attuazione dell'articolo 3 della legge 3 novembre 2017, n. 165, recante modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali, in G.U. Serie Generale n. 295 del 19-12-2017 - Suppl. Ordinario n. 58.

²⁴ La legge n. 51 del 2019, art. 3, statuisce: "Qualora, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sia promulgata una legge costituzionale che modifica il numero dei componenti delle Camere...".

²⁵ Per un approfondimento, si veda F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre "less is more*", in "Osservatorio sulle fonti", Fasc. 19, 2019, pp. 11-15.

3. Il rinvio del referendum costituzionale

L'emergenza sanitaria del 2020 ha imposto l'adozione di misure restrittive²⁶ inedite in settantadue anni di storia repubblicana, costringendo il Consiglio dei ministri, dapprima, a revocare il decreto presidenziale del 28 gennaio 2020 di indizione del referendum costituzionale (con il d.p.r. del 5 marzo 2020) e, poi, a disporre una deroga alla legge sulla disciplina in materia di referendum con l'art. 81 del decretolegge 17 marzo 2020 n. 18²⁷ che posticipa il termine entro il quale indire il referendum sulla legge costituzionale inerente alla riduzione del numero dei parlamentari a duecentoquaranta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo ha approvato. Il rinvio del referendum costituzionale ha peraltro comportato un problema di abbinamento e, in particolare, di accorpamento con le elezioni amministrative e regionali, data la mancanza di un esplicito divieto (a differenza di quanto previsto, ai sensi dell'art. 34 della legge n. 352/1970 per i referendum abrogativi limitatamente alle elezioni politiche nazionali)²⁸. Appare dunque particolarmente importante cogliere l'occasione anche per ragionare con maggior accortezza sul ruolo del Parlamento e sugli effetti della riduzione sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere²⁹.

4. Alcuni elementi addotti a sostegno della riforma costituzionale

La riforma intende conseguire due vittorie: "favorire un miglioramento del processo decisionale delle Camere per renderle più capaci di rispondere alle esigenze dei cittadini" e "ottenere concreti risultati in termini di spesa (nonché ridurre il costo della politica)" Da parte dei sostenitori della stessa si sostiene che un organo legislativo dai numeri più contenuti dovrebbe risultare più efficiente ed

²⁶ A partire dal decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

²⁷ Recante "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19".

²⁸ Per un approfondimento si veda M. PLUTINO, *Esiste un divieto di accorpamento, e in generale di abbinamento, dei referendum costituzionali alle elezioni?*, in "Nomos – Le attualità nel Diritto", Fasc. 1, 2020.

²⁹ Sulla gestione del procedimento elettorale durante l'emergenza sanitaria, si veda V. DE SANTIS, *Il voto in tempo di emergenza. Il rinvio del referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in "Osservatorio AIC", Fasc. 3, 2020.

³⁰ Relazione di accompagnamento della Proposta di legge costituzionale d'iniziativa dei senatori D'Uva, Molinari, Spadoni, n. 1172, Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei deputati e dei senatori.

600 L. LEO

efficace³¹. Tuttavia, appare evidente come detta considerazione potrebbe trovare concretizzazione solo nel caso in cui efficienza ed efficacia discendano da un effettivo miglioramento nella selezione della stessa classe politica, segnatamente parlamentare³². Se su di un incremento di funzionalità ed efficienza delle Camere le perplessità non mancano, da parte dei promotori si è posta l'enfasi su come possa trattarsi del "più grande taglio ai costi della politica di sempre"³³. In realtà, il risparmio di spesa risulta assai contenuto se rapportato al complessivo bilancio dello Stato. Tralasciando il dato numerico, agli occhi dell'opinione pubblica, il "taglio" del numero dei parlamentari assolverebbe piuttosto un compito di maggior rilievo, quello di "castigare" la classe politica³⁴, anche senza tenere in dovuto conto le conseguenze sulla democrazia parlamentare rappresentativa.

5. Gli effetti "di sistema" della riforma costituzionale

La riduzione del numero dei parlamentari è, senza alcun dubbio, destinata a portare con sé effetti sistemici così consistenti da incidere sull'organizzazione ed il funzionamento dei lavori delle Camere. Sotto il primo profilo, il problema principale attiene alla composizione delle commissioni parlamentari permanenti.

³¹ In dottrina, vi è chi sostiene che "la drastica riduzione del numero dei componenti è destinata a generare una maggiore efficienza e dunque, potenzialmente, maggiore prestigio dei due rami del Parlamento e un ruolo rafforzato di quest'ultimo" (si veda, C. FUSARO, Nota scritta nell'ambito delle audizioni in Ufficio di Presidenza, in relazione all'esame in sede referente dei ddl cost. n. 214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari), in "Astrid Rassegna", 2018). Altri, invece, ritengono che "la riduzione del numero dei parlamentari sarà in grado di aumentare capacità di incidenza, autonomia e prestigio di ciascuno di essi e conseguentemente accrescere funzionalità, efficienza di ciascuna Camera nel suo complesso" (si veda, G. DI PLINIO, Un adeguamento della costituzione formale alla costituzione materiale. Il "taglio" del numero dei parlamentari, in dieci mosse, in "Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo", Fasc. 7, 2019).

³² In particolare, la proposta viene presentata come "un atto esemplare per dare dignità alla politica; un'autoriforma coerente con i sacrifici che troppo spesso sono stati richiesti, se non imposti, agli italiani; un punto netto e di svolta, dopo fiumi di inchiostro su libri e giornali, che hanno più volte raccontato dell'inerzia della politica e della sua incapacità di cambiare se stessa, prima ancora che il Paese" (G. BRESCIA, Relatore, *Discussione sulla proposta di legge costituzionale: S.214-515-805-B - D'iniziativa dei senatori: Quagliariello; Calderoli e Perilli; Patuanelli e Romeo: Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari, 7 ottobre 2019*).

³³ R. FRACCARO, *Riduzione parlamentari: con meno senatori e deputati, più risparmio e più efficienza*, in "ilblogdellestelle", 5 ottobre 2019.

³⁴ Come sottolinea con preoccupazione P. CARROZZA, È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione del numero dei parlamentari, in "Diritto pubblico comparato ed europeo", Fasc. 2, 2019, p. 88.

In particolare, "l'abbattimento" del numero dei parlamentari si riflette inevitabilmente in una drastica riduzione del numero dei loro componenti³⁵. I parlamentari, in particolare dei gruppi minoritari, sarebbero tenuti a partecipare ad un numero più elevato di commissioni, rendendo così ancor di più problematica l'organizzazione dei lavori parlamentari nell'ipotesi di sedute parallele delle commissioni³⁶. Sotto il profilo del funzionamento delle Camere, occorre qui riprendere la previsione secondo cui la riduzione del numero dei parlamentari comporterebbe una flessione dei tempi di discussione, con conseguente maggiore efficienza e funzionalità delle attività parlamentari. In rapporto a tale considerazione, trovano però spazio due osservazioni. Anzitutto, appare del tutto apodittico affermare che i tempi di discussione possano dipendere dal numero dei parlamentari³⁷. In secondo luogo, occorre tener conto del fatto che, nelle discussioni in assemblea, si assiste solitamente alla presa di posizione del c.d. "oratore di gruppo", quale rappresentante qualificato del gruppo stesso³⁸. Occorre cioè tener conto che, oltre alla struttura, anche il funzionamento delle Camere è predisposto per "gruppi"39, al fine di svolgere in modo i relativi lavori. Il "taglio" del numero dei parlamentari intacca, altresì, ulteriori meccanismi costituzionali e istituzionali. La riforma costituzionale in itinere appare invece tutt'altro che

³⁵ Si tenga conto del fatto che, ai giorni nostri, le quattordici commissioni parlamentari sono composte da 42-47 membri alla Camera e da 21-26 membri al Senato. Con la soppressione del numero dei parlamentari, si avrebbero commissioni permanenti composte da 26-30 membri alla Camera e 13-16 membri al Senato.

³⁶ Per evitare tale conseguenza, si dovrebbe piuttosto procedere alla riduzione, previo accorpamento, delle attuali commissioni (in tal senso, A. MANNINO, S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, FrancoAngeli, Milano, 2019, p. 119). Sulla possibilità che uno stesso parlamentare faccia parte di più commissioni, si veda S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in "Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo", Fasc. 10, 2020.

³⁷ In realtà, lo "smantellamento" del numero dei parlamentari prolungherebbe la durata delle discussioni, a causa dell'aumento del carico di lavoro.

³⁸ Per un approfondimento sul ruolo assunto dal cd. oratore di gruppo, si veda A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari: studio intorno a una manifestazione del pluralismo*, Giuffrè, 2008, p. 168.

³⁹ Per un approfondimento sui gruppi parlamentari, si veda T. GROPPI, A. SIMONCINI, Introduzione allo studio del diritto pubblico e delle sue fonti, Giappichelli, Torino, 2017, pag. 252; S. CURRERI, Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare, in "Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo", Fasc. 13, 2018; T. GIUPPONI, La nuova disciplina dei gruppi parlamentari tra autonomia contabile e autodichia, in in A. RUGGERI (a cura di), Scritti in Onore di Gaetano Silvestri, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 1114-1131; R. BIN, Rappresentanza e parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti, in S. MERLINI (a cura di), La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti, Firenze, 2009.

602 L. LEO

punitiva nei confronti dei senatori a vita: il loro peso politico, infatti, aumenterebbe in relazione alla ridotta composizione del Senato. Al fine di evitare ambiguità interpretative, come già in precedenza sottolineato, il testo della legge costituzionale *de qua* precisa però che il numero sancito in Costituzione concerne il numero massimo dei senatori a vita di nomina presidenziale e non il numero dei senatori che ciascun Presidente della Repubblica può nominare⁴⁰. Dalla riduzione del numero dei parlamentari discende una variazione anche nell'assemblea degli elettori del Presidente della Repubblica che diviene di 600 parlamentari (oltre ai senatori a vita), ai quali devono aggiungersi i 58 rappresentanti delle Regioni (tre delegati per ogni Regione e un solo delegato per la Valle d'Aosta)⁴¹. Ciò comporta aritmeticamente un potenziamento della componente espressa dai Consigli regionali (dal 5,7% all'8,8%) sul totale degli aventi diritto nell'elezione del Capo dello Stato⁴².

6. Conclusioni: riformare, ma con attenzione

Anche al di là delle perplessità sollevate dalla dottrina circa una possibile incostituzionalità della stessa riforma⁴³, a giudizio di chi scrive dietro di essa si celano molteplici rischi. Come si è detto, sotto il profilo dell'organizzazione delle Camere particolare attenzione deve essere riposta in ordine agli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sulle commissioni permanenti. Al fine di prevenire le conseguenze sopra menzionate, una valida soluzione potrebbe ravvisarsi nell'accorpamento o fusione delle attuali quattordici commissioni parlamentari. Ovviamente, tale opzione non risulta priva di rischi. Un accorpamento delle commissioni, infatti, incrementerebbe la mole di lavoro del

⁴⁰ Sul punto, A. PATRONI GRIFFI, *La riduzione del numero dei parlamentari: uno specchietto per le allodole?*, in "Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo", Fasc. 10, 2020: "L'eventuale nomina di cinque senatori da parte di ciascun Presidente della Repubblica comporterebbe di fatto una torsione presidenzialista, consentendo una sorta di "partito del Presidente", che ben potrebbe essere decisivo per lo stesso Governo, in uno scenario di bicameralismo paritario".

⁴¹ Escludendo i senatori a vita, le maggioranze richieste dall'art. 83 Cost. sarebbero così rideterminate: 439 voti per i primi tre scrutini (due terzi dell'Assemblea); 330 voti per il quarto (maggioranza assoluta).

⁴² Su di una possibile riduzione da 3 a 2 dei delegati regionali, tale da ristabilire la proporzione prevista dal Costituente tra le due componenti del collegio presidenziale, si veda G. CERRINA FERONI, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali (audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali)*, in "Osservatorio AIC", Fasc. 3, 2019, p. 7.

⁴³ Sul tema si veda P. COSTANZO, *Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*, in "Consulta Online", Fasc. 1, 2020.

singolo componente, tale da rendere inevitabile un aumento dei componenti. Del resto, l'appartenenza di ogni parlamentare a più di una commissione determinerebbe verosimilmente conseguenze anche in termini di organizzazione del tempo e della logistica parlamentare. A tal proposito, vi è chi in dottrina, prendendo spunto da talune esperienze comparate, avanza l'ipotesi di una scissione tra commissioni permanenti – per così dire – di "serie A" (con una appartenenza tendenzialmente a tempo pieno) e commissioni permanenti di "serie B" (part-time); e a queste si accostano giunte, comitati e organi bicamerali (tutti part-time per definizione)⁴⁴. Si evidenzia dunque, anche a questo proposito, come una simile modifica del testo costituzionale incida non soltanto sotto il mero profilo dell'organizzazione e del funzionamento delle Camere, ma sia in grado di dispiegare effetti rilevanti sull'intero funzionamento delle Assemblee, sedi primarie della democrazia rappresentativa.

⁴⁴ Per N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in "Forum di Quaderni Costituzionali", n. 3, 2020, p. 338, qualche esempio può forse essere tratto anche da alcuni consigli regionali che conoscono la "*multiple membership*".