

***Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali
(audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali)****

*di Ginevra Cerrina Feroni – Professore Ordinario di Diritto Pubblico Comparato
nell'Università degli Studi di Firenze*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il metodo. – 3. L'elezione del Presidente della Repubblica: "costi" e "benefici" del mantenimento dell'attuale numero di delegati regionali alla luce della contestuale riduzione del numero di parlamentari. – 4. L'assenza di disposizioni di coordinamento con i Regolamenti parlamentari e le leggi istitutive delle Commissioni bicamerali. In particolare: le soglie per la costituzione dei gruppi. – 5. Il sistema di commissioni permanenti.

1. Premessa

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati, porgo, per prima cosa, il mio sentito ringraziamento per l'invito a questa audizione. Mi atterrò ad una valutazione strettamente tecnica e di merito sulla proposta di legge costituzionale, tralasciando ogni considerazione di carattere più generale sul tema del bicameralismo italiano.

* Commissione I Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni. Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 Cost. approvata dal Senato, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal Senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari» – 26 marzo 2019.

Il progetto di legge costituzionale AC 1585 – approvato in prima deliberazione dal Senato il 7 febbraio 2019 – prevede un intervento puntuale di modifica degli artt. 56, 57 e 59 della Costituzione, determinando, in particolare, la riduzione del numero di parlamentari: da 630 a 400 alla Camera; da 315 a 200 al Senato.

L'art. 3 del progetto di legge codifica, inoltre, la prevalente interpretazione dell'art. 59 della Costituzione, stabilendo che «*Il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica*» non possa «*in alcun caso essere superiore a cinque*».

Innanzitutto ritengo sia un fatto positivo che, dopo la mancata approvazione del referendum del 2016, non sia stata posta una pietra tombale sulle riforme costituzionali ma sia ripartito, in questa legislatura, un processo riformatore in grado di introdurre quegli assestamenti e innovazioni rese necessarie dai profondi cambiamenti storici, politici e sociali intervenuti in questi 70 anni di storia repubblicana. E la drastica riduzione del numero dei parlamentari ne è un aspetto non marginale. È una esigenza che arriva forte dal Paese e che non riguarda, o non riguarda solo, il tema dei costi della politica. Anzi il tema dei costi è, a mio modo di vedere, tutto sommato marginale. Sono mutate in questi decenni di vigenza della Costituzione le ragioni sociali, culturali, economiche e politiche che giustificarono allora una così capillare e diffusa rappresentanza. Con la riforma in discussione ogni deputato andrebbe a rappresentare circa 150.000 abitanti e ogni senatore circa 300.000. Un numero ragionevole che – anche alla luce delle nuove forme di comunicazione non ancora esistenti nel 1948 – consente di escludere ripercussioni negative sul piano del collegamento dei parlamentari con i propri territori.

Al di là delle indicazioni offerte dall'analisi comparatistica, l'ipotesi di una Camera composta da 350-400 deputati fu già ritenuta ragionevole nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente. Non solo. La riduzione del numero dei deputati e senatori contribuirebbe, oggi, a conferire maggiore prestigio e autorevolezza ai due rami del Parlamento, rafforzandone il ruolo.

Ma ancora prima del contenuto – e, dunque, aldilà dei numeri – sono convinta che sia necessario un metodo il più possibile condiviso. Ed è qui che sta tutto il cuore del problema: se è vero che la Costituzione non è una legge come tutte le altre, ma costituisce una casa comune, la sua riforma dovrebbe allora coinvolgere una ampia area di forze politiche. Non è un caso che le revisioni costituzionali approvate a stretta maggioranza siano state spesso fonte di numerose criticità e/o siano state rigettate dal corpo elettorale. Così è stato nel 2001 con la riforma del Titolo V voluta dal centro sinistra e confermata con referendum; così è stato nel 2006, con la riforma promossa dal

centro destra e respinta dal voto popolare. Così è avvenuto nel 2016, in occasione del progetto “Renzi-Boschi”. È certamente vero che 30 anni di mancati interventi organici di revisione della Costituzione hanno segnalato la difficoltà di procedere a riforme condivise. Ma ciò non deve portare a concludere che l’attuale assetto istituzionale sia irriformabile. Non sono mancate in questi anni, infatti, importanti modifiche costituzionali, sia pure di tipo puntuale, come ad esempio quella sul giusto processo, sulle immunità parlamentari o sulle pari opportunità. Giudico, dunque, con favore il sistema delle riforme spaccettate.

Nel suo impianto generale, il progetto qui in esame non presenta dunque manifesti ed evidenti profili di criticità. Al tempo stesso è possibile tuttavia formulare alcune osservazioni in merito al possibile rendimento della riforma nonché sui necessari interventi che dovrebbero accompagnare la sua attuazione.

2. Il metodo

In primo luogo, sul piano del metodo, il progetto in esame riflette un mutamento di filosofia rispetto alle precedenti iniziative di riforma costituzionale avviate nelle ultime legislature: accantonando il metodo dei macro-progetti di riforma organica della parte II della Costituzione, l’AC 1585 è espressione di un approccio basato su una pluralità “pacchetti” più piccoli di riforme puntuali, sebbene in qualche misura coordinati fra loro. Contestualmente all’esame del progetto AC 1585, le Camere stanno, in particolare, esaminando le proposte di modifica dell’art. 71 Cost. in materia di iniziativa legislativa popolare.

Ma proprio perché si è scelta la strategia delle revisioni puntuali, occorre coordinare il più possibile i diversi “pacchetti” di riforma all’esame delle Camere, tenendo conto dei loro possibili profili di intersezione, anche in considerazione dei potenziali effetti selettivi nell’accesso alla rappresentanza parlamentare determinati dalla riduzione del numero dei parlamentari.

3. L'elezione del Presidente della Repubblica: "costi" e "benefici" del mantenimento dell'attuale numero di delegati regionali alla luce della contestuale riduzione del numero di parlamentari

Veniamo ora al merito. Del progetto AC 1585 colpisce non tanto quello che c'è, quanto piuttosto quello che non c'è.

Non c'è, in primo luogo, una disposizione che rimoduli la composizione delle delegazioni regionali nel procedimento di elezione del Presidente della Repubblica. La riduzione da 945 a 600 del numero di parlamentari (al netto dei senatori a vita e di diritto) implica peraltro un non indifferente potenziamento della componente espressa dai Consigli regionali, la quale passerebbe a rappresentare l'8,8% dell'intero collegio elettorale presidenziale (anziché l'attuale 5,7%).

Tale scelta si pone in linea di discontinuità con la riforma costituzionale approvata dalle Camere nella XVII legislatura e poi rigettata dal referendum del dicembre 2016. La riforma "Renzi-Boschi" aveva infatti disposto l'abrogazione dell'art. 83, c. 2 Cost. e la conseguente soppressione della componente regionale nella elezione del Presidente della Repubblica.

Ipotizzando una riduzione da 3 a 2 dei delegati regionali (eccetto la Valle d'Aosta) verrebbe di fatto ristabilita la proporzione individuata dal Costituente tra le due componenti del collegio elettorale presidenziale. Infatti, in presenza di due soli delegati per Regioni, la componente regionale finirebbe per rappresentare il 5,9% degli elettori presidenziali.

Va, tuttavia, segnalata una possibile criticità di un siffatto intervento di rimodulazione del numero di delegati regionali: l'attuale art. 83, c. 2 Cost. assicura la rappresentanza delle minoranze all'interno delle delegazioni regionali. Riducendo a due il numero di delegati per Regione, la minoranza finirebbe per essere sovra-rappresentata, esprimendo lo stesso numero di delegati della maggioranza consiliare.

4. L'assenza di disposizioni di coordinamento con i Regolamenti parlamentari e le leggi istitutive delle Commissioni bicamerali. In particolare: le soglie per la costituzione dei gruppi

In secondo luogo, il progetto di legge non prevede alcuna disposizione finale volta a gestire una ordinata transizione dal vecchio al nuovo regime organizzativo.

Si tenga conto che i Regolamenti parlamentari collegano l'attivazione di determinati istituti e la composizione di alcuni organi interni ad una certa soglia numerica di deputati o senatori. A titolo meramente esemplificativo possono ricordarsi gli artt. 69 Reg. Cam. e 56, c. 3 Reg. Sen.: la prima disposizione riconosce a dieci deputati il potere di chiedere la dichiarazione d'urgenza di un determinato progetto di legge; la seconda attribuisce ad 8 senatori la facoltà di proporre l'inversione della trattazione degli argomenti iscritti all'ordine del giorno della seduta. La modifica del numero di parlamentari finisce dunque per incidere sensibilmente sull'esercizio di tali prerogative, determinando l'innalzamento della percentuale di parlamentari necessaria per l'attivazione di alcuni istituti di diritto parlamentare.

Il tema diviene particolarmente rilevante con riferimento alle norme sulla costituzione dei gruppi parlamentari. Attualmente, i Regolamenti delle Camere fissano, almeno in prima battuta, a 20 deputati e 10 senatori il numero di parlamentari necessari per la costituzione di un gruppo. Una soglia la quale coincide con il 3,7% di deputati ed il 3,1% di senatori. Ridurre a 400 e 200 il numero di parlamentari significherebbe dunque innalzare tale quota al 5%, sia alla Camera sia al Senato.

Nell'esaminare il progetto di legge costituzionale AC 1585, dunque, le Camere dovrebbero quantomeno valutare se tale ricaduta rientri o meno nell'*intentio legislatoris*.

Qualora l'innalzamento di queste soglie non costituisca un effetto voluto, la strada maestra per risolvere i problemi di coordinamento con la disciplina regolamentare vigente è senza dubbio rappresentata dalla revisione dei Regolamenti delle Camere. In altre parole, dovrebbero essere le stesse Assemblee a ridefinire le attuali soglie nell'ambito della propria autonomia normativa.

Peraltro, una serie di considerazioni induce a dubitare della capacità delle Camere di intervenire tempestivamente attraverso lo strumento delle novelle regolamentari. Una parte delle forze politiche sarà infatti "contro-interessata" ad una iniziativa che, pur presentandosi come una apparente attività di manutenzione regolamentare, in realtà finisce per presentare significative ripercussioni sugli equilibri fra i gruppi. In altre parole, vi è il rischio di subordinare questa indispensabile opera di aggiornamento alla "buona volontà" degli stessi gruppi che risulterebbero maggiormente penalizzati da una rimodulazione al ribasso delle attuali soglie numeriche previste dai Regolamenti parlamentari. Da qui, fra l'altro, la prospettiva di potenziali momenti di frizione fra gruppi piccoli e gruppi grandi, secondo una linea di conflittualità anche trasversale al normale *cleavage* maggioranza/opposizione.

Data la complessità del procedimento di revisione regolamentare – il quale, fra l’altro, rimane esposto a possibili forme di ostruzionismo – non può dunque escludersi una inerzia o quanto meno un ritardo delle Camere nella modifica dei rispettivi Regolamenti. Proprio tale evenienza rende opportuna l’adozione di una disposizione transitoria e finale in grado di “traghetare” il passaggio al nuovo regime in attesa di un successivo (e quanto mai opportuno) intervento sui Regolamenti parlamentari.

Tale disposizione transitoria e finale potrebbe eventualmente riguardare anche alcuni profili attualmente disciplinati da leggi ordinarie, come ad esempio nel caso delle leggi istitutive di Commissioni bicamerali, nei quali la composizione dei suddetti collegi è modulato alla luce dell’attuale numero di parlamentari.

Ovviamente, l’approvazione della riforma comporterà la necessità di ridefinire gli attuali collegi elettorali. Peraltro, il Parlamento si è già in parte portato avanti con il lavoro, avviando l’esame di un parallelo progetto di legge ordinario (AC 1616) che all’art. 3 attribuisce al Governo una delega per la determinazione dei collegi in caso di promulgazione, entro 24 mesi dalla data in vigore della legge delega, di una riforma costituzionale volta a ridurre il numero dei parlamentari. Vi è peraltro da chiedersi se la previsione di una delega “ipotetica” – subordinata ad un evento non certo – possa considerarsi pienamente rispettosa dell’art. 76 della Costituzione.

5. Il sistema di commissioni permanenti

Vi sono poi alcuni aspetti più specifici che non potranno essere affrontati in sede di disposizioni transitorie e finali, richiedendo una organica revisione dei Regolamenti parlamentari, ma che è comunque opportuno segnalare fin da ora.

La dottrina ha da tempo evidenziato le connessioni fra forma di governo e sistema di commissioni. In questa prospettiva non si è mancato di sottolineare la necessità di una riduzione dell’attuale numero di commissioni permanenti (14 presso entrambi i rami del Parlamento). Tale opera di accorpamento delle commissioni diventerebbe ancor più ineludibile in presenza di una diminuzione del numero dei parlamentari, soprattutto al Senato. Sebbene sia difficile ipotizzare un intervento su questo specifico profilo nell’ambito del testo della riforma costituzionale è bene tuttavia che le Camere inizino già in questa fase a ragionare nella prospettiva di una complessiva

riorganizzazione del sistema delle commissioni. Anche da questo aspetto, infatti, dipenderà la qualità dei nostri processi di decisione politica.