

PROGETTO DI LEGGE COSTITUZIONALE AC 1585 IN MATERIA DI RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI

Ginevra Cerrina Feroni

Ordinario di Diritto Pubblico Comparato Università di Firenze

1. Premessa

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati, porgo, per prima cosa, il mio sentito ringraziamento per l'invito a questa audizione. Anche per ragioni di tempo, mi atterrò ad una valutazione tecnica e di merito, lasciando al dibattito eventuali approfondimenti sulle questioni richiamate.

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*».

Per prima cosa ritengo sia un fatto positivo che, dopo la bocciatura del referendum del 2016, non sia stata posta una pietra tombale sulle riforme costituzionali ma sia ripartita, in questa legislatura, un processo riformatore che possa condurre ad operare mutamenti e aggiustamenti migliorativi, coerenti con i tanti cambiamenti storici, politici, sociali intervenuti in questi 70 anni di storia repubblicana. E la drastica riduzione del numero dei parlamentari ne è certamente un aspetto non marginale. E' 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, marginale. Sono mutate in questi 70 anni, infatti, le ragioni sociali, culturali, economiche e politiche che giustificarono allora una così capillare e diffusa rappresentanza. Con la riforma, dunque, in media ogni deputato rappresenterebbe circa

150.000 abitanti e ogni senatore circa 300.000. Il che pare ragionevole, basti solo pensare alle nuove forme di comunicazione rispetto al 1948 e non vedrei conseguenze sulla capacità *effettiva* di presenza sul territorio dei parlamentari.

Aldilà dell'esperienza comparata a 360 gradi - *in primis* quella di un grande e democratico Paese come gli Stati Uniti che ha una Camera dei rappresentanti di 435 persone e un Senato di 100 - una Camera composta di 350-400 deputati era cifra già emersa come ragionevole in Assemblea Costituente.

Non solo. La riduzione del numero dei deputati e senatori contribuisce a dare maggiore prestigio e autorevolezza ai due rami del Parlamento e a rafforzare il suo ruolo.

Sono convinta che, ancora prima del contenuto, serva un metodo il più possibile condiviso. Ed è qui che sta tutto il cuore del problema. Le riforme - sarebbe quanto mai opportuno - non si facessero a maggioranza, perché la Costituzione non è una legge come tutte le altre.

La nostra storia insegna, del resto, che le riforme costituzionali votate a maggioranza si rivelano sempre degli errori. Così è stato nel 2001 con la riforma voluta dal centro sinistra ed approvata dal referendum; così è stato nel 2006 con la riforma voluta dal centro destra e bocciata dal voto popolare. Così è avvenuto nel 2016.

E' certamente vero che 30 anni di tentativi falliti di riforme costituzionali di tipo organico evidenziano la difficoltà di procedere a riforme condivise. Ma ciò non deve portare a concludere che il nostro Paese sia irrimediabile. Non sono mancate in questi anni, infatti, importanti modifiche costituzionali puntuali, come ad esempio quella sul giusto processo, sulle immunità parlamentari o sulle pari opportunità.

Giudico con favore il sistema delle riforme puntuali.

Nel suo impianto generale, il progetto qui in esame non presenta manifesti ed evidenti profili di criticità.

Al tempo stesso è possibile formulare alcune osservazioni in merito al possibile rendimento della riforma.

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 sta procedendo con spaccettamenti di riforme puntuali, occorre massimo coordinamento. È bene dunque tenere conto dei possibili profili di intersezione fra le diverse proposte di revisione costituzionale, 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 innanzitutto 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. Per esempio, l'art. 69 Reg. Cam. riconosce a dieci deputati il potere di chiedere la dichiarazione d'urgenza di un determinato progetto di legge. L'art. 56, c. 3 del Regolamento del Senato 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.

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-interessato" ad una iniziativa che, pur presentandosi come una apparente attività di manutenzione regolamentare, in realtà si caratterizza per significative ripercussioni sugli equilibri fra i gruppi. Per essere franchi, vi è il rischio di subordinare questa opera di aggiornamento dei Regolamenti alla "buona volontà" dei gruppi maggiormente penalizzati da una rimodulazione al ribasso delle attuali soglie numeriche. 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 dei 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, le quali hanno modulato la composizione dei suddetti collegi in considerazione dell'attuale numero di parlamentari.

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 già nel 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.