

AUDIZIONE DEL PROF. MASSIMO LUCIANI
(FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA - LA
SAPIENZA)
COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
27 MARZO 2019

* * * * *

1.- La proposta oggi all'esame della Commissione ha in comune, con altre proposte attualmente in discussione in Parlamento, il metodo della revisione puntuale della Costituzione. Non siamo di fronte, dunque, alla riproposizione dell'idea della grande riforma che, come è noto, è stata due volte respinta dal voto popolare (nel 2006 e nel 2016). Nondimeno, come ho osservato in sede di audizione sulla proposta di introdurre in Costituzione l'iniziativa legislativa popolare indiretta (*vulgo*: il *referendum* propositivo), ogni intervento, pur puntuale, sulla Costituzione si riverbera fatalmente sull'intera architettura. Nella specie, se mettiamo assieme l'iniziativa popolare indiretta, l'attuazione dell'art. 116 (che non richiede revisione *ex art.* 138 Cost., ma ha indubbia caratura costituzionale) e la riduzione drastica del numero dei parlamentari, la somma di queste varie iniziative potrebbe finire per avere un "segno" antiparlamentare, non necessariamente rintracciabile nelle tre iniziative separatamente considerate.

Ora, fermo restando che l'opportunità delle scelte politiche compiute dal Parlamento non può e non deve essere vagliata, in questa loro qualità, dagli auditi, non si può non notare, su un piano di stretto diritto costituzionale, che la Carta non ha solo disegnato il figurino di una forma di governo parlamentare, ma ha concepito il Parlamento come il centro-motore del sistema, nel quale trovano un raccordo, in alto, la politica nazionale (determinata dai cittadini attraverso i partiti: art. 49 Cost.) e, in basso, la politica generale del Governo (determinata dal Consiglio dei Ministri, espressione delle sole forze di maggioranza: artt. 95, comma 1, Cost. e art. 2, comma 1, l. n. 400 del 1988). Quel che ci si deve chiedere, dunque, è se una così consistente riduzione del numero dei parlamentari sia funzionale al miglior esercizio delle attribuzioni che la Costituzione riserva al Parlamento.

Ora, nella Relazione di accompagnamento, in Senato, ai disegni di legge nn. 214, 515 e 805-A, si legge che è stato perseguito "il duplice obiettivo di aumentare l'efficienza e la produttività delle Camere e, al contempo, di razionalizzare la spesa pubblica", aggiungendo che "In tal modo, inoltre, l'Italia potrà allinearsi agli altri Paesi europei, che hanno un numero di parlamentari eletti molto più limitato". Gli obiettivi, dunque, sembrano essere, in realtà, tre, perché anche l'allineamento agli altri Paesi europei pare essere un effetto desiderato e - dunque - perseguito. Su di essi sia consentito esprimere qualche dubbio.

Per quanto riguarda l'allineamento agli standard europei, in realtà, il *Dossier* ottimamente elaborato dai Servizi Studi della Camera e del Senato dimostra che la stragrande maggioranza dei Paesi dell'Unione ha una percentuale parlamentari/abitanti ben superiore a quella italiana attuale. L'allineamento, pertanto, non sembra essere un risultato che la proposta in discussione consenta di ottenere. Si potrebbe osservare, però, che i Paesi con la popolazione più alta (Francia, Germania, Spagna, Regno Unito) hanno percentuali pari (Regno Unito) o di poco inferiori (Francia, Germania, Spagna) a quella italiana attuale, ma è evidente che la percentuale che risulterebbe dall'accoglimento della proposta sarebbe assai inferiore (v. p. 28 del *Dossier*). Per un allineamento con i

tre Paesi da ultimo menzionati, dunque, una riduzione assai più contenuta sarebbe pienamente sufficiente.

Per quanto riguarda la riduzione della spesa pubblica, sia consentito notare che non possono essere certo alcuni milioni di euro di risparmio a suggerire un intervento costituzionale sull'organo che è il cuore della nostra forma di governo, specie a fronte di ben più gravi condizioni dei fondamentali della nostra economia. Né si può ragionevolmente ritenere che questa possa essere la vera molla che spinge il Parlamento a un simile, significativo, intervento.

Resta la maggiore efficienza. Qui, mi permetto di osservare che questo effetto è più affermato che dimostrato. In particolare, è difficile dimostrare che la riduzione del numero dei parlamentari sarebbe funzionale alla riduzione dei tempi del lavoro delle Camere, visto che il problema, semmai, è oggi divenuto quello - opposto - dell'apprestamento di un tempo di discussione adeguato. La Corte costituzionale l'ha rimarcato nell'ord. n. 17 del 2019, che, pur dichiarando giustamente inammissibile un singolare conflitto di attribuzione relativo al procedimento di approvazione della legge di bilancio (l. n. 145 del 2018), non ha mancato di indirizzare alle Camere e al Governo un severo monito sul futuro andamento del confronto parlamentare.

A fronte di tutto questo, infine, va aggiunto che la riduzione del numero dei parlamentari incide fatalmente nella rappresentatività del Parlamento. In un sistema politico-partitico come il nostro, estremamente instabile e diviso, 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.

Ritengo dunque, in conclusione su questo punto più generale, che qualora si ritenesse di procedere comunque a una riduzione del numero dei parlamentari sarebbe opportuno valutare l'ipotesi di un "taglio" meno drastico.

2.- Vengo, ora, ad alcune riflessioni più puntuali su alcuni aggiustamenti che, qualora si intendesse mantenere ferma la scelta numerica ora commentata, sarebbero necessari. Tanto, in considerazione dell'interpretazione sistematica della Costituzione.

2.1.- Il numero dei parlamentari della Circoscrizione Estero si riduce sensibilmente. Questo pone un serio problema peraltro già oggi ben percepibile: l'ampiezza dei collegi di tale Circoscrizione è tale che dell'effettiva rappresentatività degli eletti nel suo seno è lecito dubitare.

Le soluzioni possono essere due. La prima è quella prospettata nell'audizione, in Senato, del Consiglio Generale degli Italiani all'Estero, che chiede di lasciare invariato il numero dei parlamentari eletti nella Circoscrizione Estero. La seconda, opposta, potrebbe essere l'eliminazione stessa di tale Circoscrizione. Non esito a dire che questa seconda soluzione mi sembra preferibile, perché, come accennato, già adesso collegi che abbracciano addirittura continenti diversi hanno davvero poco da dire in termini di omogeneità del corpo elettorale rappresentato.

2.2.- La scelta sul numero di senatori per Regione pone non pochi problemi di proporzionalità. Come risulta dal *Dossier* sopra citato (p. 13), la popolazione media per seggio sarebbe, nelle varie Regioni, troppo differenziata (Basilicata e Trentino-Alto Adige, in particolare, avrebbero una popolazione per seggio di circa la metà delle altre Regioni).

2.3.- Deve essere riequilibrato il collegio che, ai sensi dell'art. 83 Cost., elegge il Presidente della Repubblica. Mantenendo gli attuali tre rappresentanti regionali, infatti, il peso che questi avrebbero nel Parlamento in seduta comune da loro integrato sarebbe molto più elevato di quello attuale e così significativo da condizionare in modo imprevedibile gli equilibri parlamentari, già - come è ben noto - tanto delicati in occasione dell'elezione del capo dello Stato.

2.4.- Infine, sarebbe opportuno che, non necessariamente nel testo della legge di revisione, ma almeno in un ordine del giorno votato da entrambe le Camere in identico testo, si richiamasse la necessità di intervenire sui regolamenti parlamentari, molte delle cui disposizioni finirebbero per essere "sbilanciate" dalla riforma (a partire da quelle sul numero minimo dei deputati e dei senatori necessario per costituire un Gruppo).