

PRIMA COMMISSIONE - AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO E INTERNI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

OSSERVAZIONI ALLA PDL COST. A.C. N. 1585 E ALLA PDL A.C. N. 1616
(Memoria presentata a seguito dell'audizione tenutasi il 20 marzo 2019)

di **Ciro Sbailò**

(Professore ordinario di Diritto pubblico comparato – Università degli Studi Internazionali di Roma, UNINT)

Premessa

Onorevole Presidente, Onorevoli membri della Commissione,

mi è stato chiesto un parere sulla proposta di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recante "Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari" e sulla proposta di legge C. 1616, approvata dal Senato, recante "Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari".

Tratterò, al principio, brevemente della seconda proposta di legge, l'A.C. 1616, in quanto, a mio avviso, non solo non presenta problematicità, ma costituisce un opportuno intervento di razionalizzazione in materia di legislazione elettorale. Successivamente mi occuperò, in maniera più estesa, della proposta relativa alla riduzione del numero dei parlamentari, cercando di portarne alla luce la natura sistemica e dandone, nel contempo, una mia valutazione.

1. Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari: un opportuno intervento di razionalizzazione

La proposta si compone di due interventi, di cui, rispettivamente, il primo volto a ricostruire in chiave astratta e aritmetica l'attuale distribuzione dei seggi, e il secondo finalizzato ad adeguare la disciplina costituzionale all'eventuale approvazione della riforma elettorale di cui al secondo dei due disegni di legge oggetto della presente indagine conoscitiva.

Per quel che riguarda il primo intervento, si propone di determinare il numero di seggi da attribuire nei collegi uninominali e nei collegi plurinominali sulla base di un «rapporto frazionario la cui applicazione restituisce gli

stessi numeri attualmente fissati» (v. A.S. 881/XVIII). In questo modo, la disciplina elettorale diventerebbe immune rispetto a eventuali riforme costituzionali che dovessero incidere sul numero dei parlamentari.

Per quel che riguarda il secondo intervento, si prevede una delega al Governo per la determinazione dei collegi – uninominali e plurinominali – qualora intervenga, entro 4 mesi dalla data di entrata in vigore della legge proposta, la promulgazione di una legge costituzionale modificativa del numero dei parlamentari. Si tratta, dunque, di una delega legislativa eventuale, subordinata al verificarsi di determinati fatti di natura legislativa. È una strategia non sconosciuta al nostro Legislatore, come giustamente si fa rilevare nel dossier dell'ufficio studi della Camera, con riferimento all'art. 4, comma 5, della legge 59/1997. Aggiungo che, secondo dottrina consolidata, la caratteristica delle delega legislativa, rispetto a quella amministrativa, è nella sua assoluta e "costitutiva" revocabilità: nell'abilitare l'Esecutivo a compiere un intervento legislativo, il Parlamento mantiene inalterata la competenza sull'oggetto della delegazione.

Come anticipato, non solo non riscontro alcun problema in questa proposta, ma trovo, anzi, che l'intervento legislativo in essa prospettato sia quanto mai opportuno.

2. Riduzione drastica del numero dei parlamentari: un tentativo di lettura sistemica della proposta

Nella prima delle due proposte di legge su cui sono stato chiamato a esprimere un parere, si prevede la riduzione del numero dei deputati da 630 a 400 e la riduzione del numero dei senatori elettivi da 315 a 200.

Non è il primo disegno di legge costituzionale contenente un ridimensionamento del numero dei parlamentari.

Ricordo alcuni dei più noti: la riforma costituzionale del centrodestra, nel 2006 (AS 2554-D/XIV, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005, respinta dal Corpo elettorale con referendum ex art. 138 Cost. il 25 e 26 giugno 2006), che prevedeva la riduzione del numero dei deputati da 630 a 500 e la riduzione del numero dei senatori da 315 a 252; la cosiddetta "bozza Violante" (AC 553 e abb./XV), che prevedeva la riduzione del numero dei deputati a 512 e la riduzione del numero dei senatori a 225; la cosiddetta riforma "Renzi-Boschi" (AS 1429-D/XVII, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016, respinta dal Corpo elettorale con referendum ex art. 138 Cost. il 4 dicembre 2016, che interveniva sulla sola composizione del Senato, prevedendone una riduzione dei membri a 100.

Nelle proposte citate la riduzione del numero dei membri del Parlamento si inseriva in una generale revisione della Costituzione, che interveniva, in maniera più o meno incisiva, sulla forma di Governo, sulle dinamiche tra Stato e regioni e sui rapporti tra i poteri dello Stato.

Nel caso del disegno di legge in oggetto, invece, si interviene in maniera isolata sulla composizione del Parlamento.

La composizione numerica delle assemblee elettive incide, tuttavia, sulla determinazione della rappresentanza parlamentare e, dunque, indirettamente, sulla configurazione dell'intero 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.

Ho deciso, pertanto, di adottare il paradigma della “ragionevolezza del Legislatore”, escludendo che la proposta nasca come intervento isolato e postulando, al contrario, l’esistenza di un disegno riformatore di carattere generale, alla cui luce valutare gli effetti di una drastica contrazione numerica della rappresentanza parlamentare.

Per la ricostruzione della logica “sistemica” di una proposta di legge, la via maestra resta, a mio avviso, quella della consultazione degli atti parlamentari. Leggo, dunque, che nella prima relazione che accompagna il disegno di legge si fa riferimento a un programma di ampio respiro, volto, per un verso, alla razionalizzazione e semplificazione dei processi legislativi e, per l’altro, al rafforzamento del rapporto tra i cittadini e le istituzioni. Qui si stabilisce, infatti, che la riduzione del numero dei parlamentari «è parte integrante del programma di Governo sottoscritto dalle due forze di maggioranza nell’ottica della razionalizzazione della spesa pubblica e al fine di semplificare l’iter parlamentare di approvazione delle leggi». Si tratta del “Contratto del governo per il cambiamento”, al cui paragrafo 20, dedicato, per l’appunto, alle riforme istituzionali, si legge quanto segue: «Occorre partire dalla drastica riduzione del numero dei parlamentari: 400 deputati e 200 senatori. In tal modo, sarà più agevole organizzare i lavori delle Camere e diverrà più efficiente l’iter di approvazione delle leggi, senza intaccare in alcun modo il principio supremo della rappresentanza, poiché resterebbe ferma l’elezione diretta a suffragio universale da parte del popolo per entrambi i rami del Parlamento senza comprometterne le funzioni. Sarà in tal modo possibile conseguire anche ingenti riduzioni di spesa poiché il numero complessivo dei senatori e dei deputati risulterà quasi dimezzato. Occorre introdurre forme di vincolo di mandato per i parlamentari, per contrastare il sempre crescente fenomeno del trasformismo. Del resto, altri ordinamenti, anche europei, contengono previsioni volte a impedire le defezioni e a far sì che i gruppi parlamentari siano sempre espressione di forze politiche presentatesi dinanzi agli elettori, come si può ricavare dall’articolo 160 della Costituzione portoghese o dalla disciplina dei gruppi parlamentari in Spagna. / È inoltre fondamentale potenziare un imprescindibile istituto di democrazia diretta già previsto dal nostro ordinamento costituzionale: il referendum abrogativo. Per incentivare forme di partecipazione attiva dei cittadini alla vita politica nazionale occorre cancellare il quorum strutturale - ovvero la necessità della partecipazione alla votazione della maggioranza degli aventi diritto - al fine di rendere efficace e cogente l’istituto referendario. Ulteriore obiettivo di questa proposta, nel solco dello spirito che anima l’articolo 75 della Costituzione, è quello di scoraggiare, in ogni forma, l’astensionismo elettorale, spesso strumentalizzato per incentivare il non voto, al fine di sabotare le consultazioni referendarie. Sempre allo scopo di incentivare la partecipazione diretta dei cittadini alla vita politica del Paese sosteniamo l’introduzione del referendum propositivo, ossia un mezzo volto a trasformare in legge proposte avanzate dai cittadini e votate dagli stessi. / È poi necessario rendere obbligatoria la pronuncia del Parlamento sui disegni di legge di iniziativa popolare, con puntuale calendarizzazione. Per migliorare il rapporto tra cittadini e istituzioni intendiamo inoltre intervenire su quelle fondazioni, direttamente o indirettamente collegate a partiti politici, introducendo adeguate misure per garantire la massima trasparenza dei finanziamenti ricevuti e delle attività finanziarie svolte».

Si delinea, in definitiva, un progetto riformatore che prevede, oltre alla riduzione drastica del numero dei parlamentari, anche interventi volti a: a) introdurre un vincolo di mandato tra eletto ed elettore; b) rafforzare gli istituti di democrazia diretta e prevederne di nuovi; c) potenziare lo strumento della proposta di legge popolare. È nel contesto di tale disegno riformatore che, a mio avviso, va valutata la proposta in oggetto. Questa, infatti, è presentata nel programma politico come il punto d’inizio del processo riformatore ed è immediatamente agganciata alla proposta dell’introduzione di forme di vincolo di mandato. Le due proposte, poste assieme, all’inizio dell’elenco e nel medesimo punto paragrafo, si presentano, dunque, parti qualificanti e fondative di un unico progetto riformatore.

Quanto alle questioni, sollevate dal proponente, degli effetti positivi che il taglio dei sei seggi parlamentari avrebbe tanto sui “costi della politica” quanto sull’efficienza del processo legislativo, le considero decisamente secondarie rispetto al tema principale, e sul quale concentro le mie riflessioni, vale a dire la coerenza interna dell’intervento riformatore.

Per quel che riguarda, infatti, i costi della politica, va ricordato che il trattamento economico di un parlamentare è equiparato a quello di un magistrato con funzioni di presidente di Sezione della Corte di cassazione. Il buon senso ci dice, dunque, che la soppressione di circa 345 seggi parlamentari non può avere effetti apprezzabili sul bilancio dello Stato. Venendo alla questione dell’efficienza, questa è sistemicamente subordinata alla qualità dell’attività legislativa, che a sua volta va ricostruita alla luce dei principi di democraticità e rappresentatività. Non è difficile, infatti, avere un sistema parlamentare economico ed efficiente, ma privo di rappresentatività e di democraticità.

I “tagli”, di per sé, non rendono più efficiente un sistema, specialmente quando vanno a intaccare le funzioni essenziali dell’organo interessato. La logica dei “tagli lineari”, infatti, è stata da tempo abbandonata dal Legislatore per le operazioni di *spending review* e di razionalizzazione dei processi decisionali. S’è adottato, soprattutto alla Camera dei Deputati nelle ultime Legislature, una logica di tipo “piramidale”, in base alla quale si evita di incidere negativamente sulle funzioni “vitali” (rif. alla nota “Piramide di Maslow”) dell’Istituzione interessata. Se si vuole alleggerire una struttura di forma piramidale, infatti, i tagli non devono riguardare la “base” – vale a dire le suddette funzioni “vitali” – ma devono procedere dalla punta, da ciò che è meno essenziale in termini sistemici. Ad esempio, per quel che riguarda il Parlamento, le auto blu e l’ufficio singolo personalizzato sono perfettamente “tagliabili”, senza che siano compromesse le funzioni fondamentali del Parlamento (oggi la tecnologia favorisce la gestione condivisa di spazi e tempi di lavoro). Lo stesso non vale per l’accesso all’assegnazione stampa on line o ai dossier degli uffici. Adottando questo sistema, la Camera dei Deputati ha approvato, nel 2018, una *spending review* di 85 milioni di euro (v. riunione del Collegio dei Questori, Camera dei Deputati, XVIII, 05/07/2018, su www.camera.it).

La logica dei tagli “piramidali”, a maggior ragione, deve essere adottata in un intervento riformatore volto a incidere sul numero dei parlamentari. Ne consegue che la valutazione sui benefici economici e funzionali dei “tagli” è subordinata alla valutazione complessiva della proposta, in considerazione dei suoi effetti “sistemici”. L’eventuale criticità di tale valutazione assorbirebbe, pertanto, tutte le questioni di natura economica o funzionale.

Ora, come s’è detto, la mia valutazione della proposta in oggetto deve svilupparsi nell’ambito di un’interpretazione del disegno riformatore generale in cui la proposta stessa si colloca. In altre parole, la mia valutazione del disegno di legge presuppone una valutazione della coerenza interna del progetto riformatore in generale.

Tale valutazione è decisamente critica.

Se si resta nell’ambito di una democrazia rappresentativa – e questa sembra essere l’intenzione dei proponenti, i quali si esprimono decisamente a favore del potenziamento della rappresentatività degli organi elettivi – una politica di riduzione drastica del numero dei parlamentari (di fatto, si punta a eliminare più del 35% dei seggi) è incompatibile con una strategia riformatrice orientata verso l’abrogazione del divieto di mandato imperativo.

Altrove mi sono già espresso sull’incompatibilità del vincolo di mandato con i fondamenti del nostro sistema costituzionale (v. *Presidenzialismo contro populismo: col mandato imperativo si dissolve la democrazia costituzionale, ma non basta dire “no”*, in *federalismi.it* 3/2018 del 20/06/2018). Qualcosa richiederò ancora, di quegli argomenti, in questa sede. Ora, però, intendo solo mostrare l’incompatibilità della riduzione drastica

del numero dei parlamentari con l'introduzione del vincolo di mandato, all'interno di un sistema che si vuole comunque fondato sul principio della rappresentanza. Insomma, la mia attenzione è diretta alla coerenza "interna" del progetto riformatore.

3. Cenni sulla questione del numero dei parlamentari nella Costituzione

Occorre, in via preliminare, considerare come si colloca la questione del numero dei parlamentari nella nostra Costituzione, a partire dall'elaborazione iniziale di questa.

I padri costituenti vollero prevedere una disciplina molto precisa del Parlamento, in analogia con altre esperienze costituzionali d'Occidente, a cominciare da quella degli Stati Uniti d'America. Furono, così, disciplinati, oltre alla durata della Legislatura: i requisiti per elettorato attivo e passivo; i criteri per il riparto dei seggi fra circoscrizioni; il numero dei membri del Parlamento. Nel testo originario, si prevedevano durate diverse per le Legislature, rispettivamente, di Camera e Senato, e un numero di seggi calcolato con riferimento alla situazione demografica. Quanto alla durata, il primo comma dell'art. 50 Cost. recitava: «La Camera dei deputati è eletta per cinque anni, il Senato per sei». In merito alla composizione, numerica dei due rami del Parlamento, il comma 1 dell'articolo 56 Cost. fissava un rapporto di un deputato per ogni 80.000 abitanti, mentre per il Senato, come previsto al secondo comma dell'art. 57 Cost., il rapporto scendeva a uno su 200.000. Questa soluzione creava molte complicazioni, soprattutto perché si inseriva nella Costituzione una variabile il cui valore doveva essere di volta in volta determinato sulla base dei mutamenti demografici, sia in senso quantitativo (aumento della popolazione) sia in senso qualitativo (spostamento della popolazione). Insomma, si era inserito nella legge fondamentale un elemento di incertezza che poteva essere un ulteriore elemento di conflittualità – all'epoca già abbastanza alto – tra i partiti e per giunta, in questo caso, non su questioni economiche o di politica estera, ma sulle "regole del gioco". Altre due asimmetrie tra le due Camere riguardavano l'elettorato attivo e passivo (rispettivamente, fissati alla semplice maggiore età e al venticinquesimo anno di età, per la Camera, e al venticinquesimo e quarantesimo anno, per il Senato) e la base elettorale, che nel caso del Senato si prevedeva dovesse avere carattere "regionale". Queste due ultime asimmetrie sono le uniche sopravvissute al processo di progressiva parificazione tra le due Camere, di cui poi si dirà. Peraltro, il riferimento alla "base regionale", ormai, è considerato, tanto in dottrina che in giurisprudenza, come un vincolo di scarsa influenza, perché facilmente aggirabile, nella costruzione delle formule elettorali.

Con la l. cost. 2/1963 s'introdusse la durata quinquennale massima per entrambe le Assemblee e il numero dei parlamentari fu fissato in maniera esplicita, prevedendo, però, di fatto, per la Camera la precedente proporzione di un parlamentare per ogni ottantamila abitanti, mentre nel caso del Senato il rapporto scese a uno su 160.000, di modo che il rapporto tra deputati e senatori passò da 2.5:1 a 2:1. A seguito di quella riforma (alla quale va affiancata la l. cost. 3/1963, contenente modificazioni agli art. 131 e 57 della Costituzione e istituzione della Regione Molise) e della successiva novella introdotta con la legge costituzionale n. 1 del 2001, relativa al numero dei deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all'estero, la Costituzione italiana, al 2° co. dell'art. 56 fissa il numero dei componenti della Camera dei deputati in 630, di cui 618 eletti in collegi nazionali e 12 nella circoscrizione Estero, mentre al comma 2° dell'art. 57 fissa il numero dei senatori elettivi a trecentoquindici, sei dei quali eletti nella circoscrizione estero. La composizione del Parlamento risulta, infine, integrata, all'articolo 59 della Costituzione, dalla previsione dei senatori a vita, la cui nomina spetta al Presidente della Repubblica, che può nominarne fino a cinque, senza che venga precisato se tale limite numerico si applichi al numero dei senatori a vita presenti nell'Assemblea o al numero delle volte in cui il Presidente può esercitare tale potestà nel corso del settennato. Come sappiamo, l'interpretazione prevalente è stata la seconda, il che non ha mancato, negli

anni, di suscitare qualche perplessità in dottrina e qualche polemica in ambito politico. Per inciso, tratto subito quest'ultimo punto, perché mi pare non controverso: trovo quanto mai opportuna la previsione esplicita, contenuta nel disegno di legge costituzionale in esame, di un limite di cinque applicato ai senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica.

4. L'incontrovertibile dato della popolosità del Parlamento italiano

C'è da chiedersi, a questo punto, se effettivamente il numero dei parlamentari italiani sia molto alto rispetto a quanto si verifica in altri Paesi.

Se parliamo di parlamentari eletti direttamente dal popolo e facenti parte di un'assemblea legislativa, la risposta, dato il carattere "perfetto" del nostro bicameralismo, non può che essere affermativa.

Il confronto tra la popolosità del Parlamento italiano e quella di altri parlamenti va condotto, infatti, rapportando il numero complessivo di deputati e senatori con il numero dei membri dell'Assemblea legislativa, nel caso di sistemi monocamerale, o della Camera politica, nel caso di sistemi bicamerali, del Paese considerato. Ad esempio, non è corretto fare il confronto tra il Senato italiano e quello irlandese, perché quest'ultimo non è, a differenza di quello italiano, una Camera politica, parificata alla Camera bassa. Quando si fa questo tipo di comparazione numerica, il Parlamento italiano va considerato nella sua interezza, come un'unica grande camera elettiva, diversificata al proprio interno in due rami, che comunicano principalmente attraverso la cosiddetta "navetta", e collocato, nei suoi due rami, in una relazione vincolante unilaterale rispetto all'Esecutivo. I parlamentari italiani sono, dunque, 951 (630 deputati e 321 senatori), su una popolazione di 60.483.973. Il rapporto deputato/abitanti è, pertanto, di uno su 63.600.

A tale proposito, va osservato che la Camera e il Senato sono già trattate dal Legislatore costituzionale come un'unica Assemblea in più occasioni: elezione del Presidente della Repubblica (art. 83); giuramento del Presidente della Repubblica (art. 91); messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica per alto tradimento o per attentato alla Costituzione (art. 90); elezione di un terzo dei giudici costituzionali (art. 135); elezione di un terzo dei membri del Consiglio superiore della Magistratura (art. 104); compilazione dell'elenco di cittadini che devono intervenire nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica, quali giudici aggregati della Corte costituzionale (art. 135 Cost.). A parte il caso del giuramento del Presidente della Repubblica, in tutti gli altri il Legislatore costituzionale presuppone evidentemente una ragionevole simmetria tra le geografie politiche formatesi, rispettivamente, nei due rami del Parlamento a seguito di elezioni legislative, tenutesi, al di là di quanto formalmente previsto dalla Costituzione in merito al possibile scioglimento di una sola delle due Assemblee (un residuo, di fatto vanificato dalla legge costituzionale del 1963), nella medesima data. Da ultimo, si potrebbe dire che la nota sentenza della Corte costituzionale n. 35/2017 postuli una rappresentazione unitaria del Parlamento. In quella sentenza, infatti, il giudice costituzionale, a mio avviso, presuppone, pur senza enunciarlo, il valore dell'armonia (o specularità) tra i sistemi elettorali di Camera e Senato, come risulta dalla combinazione di altri principi (o legittimi obiettivi costituzionali) enunciati o ribaditi: governabilità, semplificazione del panorama partitico (es. quando si parla della legittimità di meccanismi che evitino la frammentazione dell'opposizione).

La densità parlamentare italiana appare, dunque, alta a occhio nudo.

Tuttavia, il dato è più chiaro se si prende in considerazione il Parlamento britannico, che, oltre ad essere tra quelli con cui è più agevole il confronto per ragioni sistemiche, è anche il più popoloso, in termini percentuali, dell'Europa. Ora, i parlamentari britannici sono 1442 (650 deputati ai Comuni e 792 Lord), su una popolazione di 66.238.007 abitanti. Il rapporto tra parlamentari e popolazione è, dunque, di uno su 45.934. Il metodo

però non è corretto. La Camera dei Lord non è elettiva e non può dare né revocare la fiducia al Governo. Essa ha sicuramente peso nella vita pubblica britannica. Come si legge negli atti della Commissione Bryce del 1918, la Camera dei Lord ha il compito di rallentare il percorso legislativo in quanto «enable the opinion of the Nation to be adequately expressed» (Sir. E. Jennings, *Parliament*, 2° ediz., Cambridge, Cambridge University Press, 1961). Ma si tratta di una funzione di pura moral suasion, priva di ogni possibilità di determinare crisi politiche. Se, dunque, si prende come riferimento il solo numero dei membri dei Comuni, il rapporto parlamentare/abitanti nel Regno Unito risulta di 1 su 101.904.

Riassumendo: densità parlamentare italiana, 1/63.000; densità parlamentare britannica, 1/101.904.

5. Popolosità del Parlamento e bicameralismo perfetto

Ci si deve interrogare, a questo punto, sulle ragioni della popolosità del Parlamento italiano. La spiegazione va cercata, a mio avviso, nella logica che ha guidato la costruzione del suddetto bicameralismo perfetto. Come accennato, quello italiano, dopo la riforma costituzionale rumena del 2003, è l'unico caso rimasto in Europa di perfetta specularità, quanto a rapporto con l'Esecutivo e dinamiche di composizione, tra le due camere.

La questione è annosa, come si sa, e ha prodotto bibliografie immense. Non intendo, certamente, esaurire in questa sede il dibattito. Richiamando miei passati studi (*La rappresentanza mite. Le seconde Camere e il futuro della democrazia parlamentare*, Troina, Città Aperta, Kore University Press, 2009), mi limito qui a cercare di mostrare brevemente come sia possibile spiegare la popolosità del Parlamento italiano alla luce del processo che ha portato al bicameralismo perfetto.

Originariamente, all'Assemblea costituente si registravano tre posizioni, una decisamente monocameralista, e altre due favorevoli al sistema bicamerale. La prima era diffusa soprattutto a sinistra, dove era forte la difesa della centralità delle assemblee rappresentative elette a suffragio diretto. I sostenitori del bicameralismo, invece, militavano soprattutto tra le fila democristiane e laico-repubblicane. Tra i primi, prevaleva l'orientamento per una Camera alta di tipo "sociale", o neocorporativo, che raccogliesse le rappresentanze delle principali aree di attività, culturale e lavorative, della Nazione. I secondi, invece, sostenevano soprattutto il principio della rappresentanza "regionale", in una chiave neo-federalista. Nell'uno e nell'altro caso, comunque, le Regioni erano viste come l'ambito di determinazione della rappresentanza del Senato. Infine, anche a sinistra venne superata la posizione monocameralista e prevalse l'idea di una Camera alta come istituzione di controllo su quella bassa. In questo modo, ovviamente, si escludeva la parità funzionale tra le due assemblee e il Senato veniva ad avere un peso decisamente minore della Camera nell'economia istituzionale. Viceversa, i democristiani e i laico-repubblicani insistevano proprio sulla parità funzionale. Il bicameralismo perfetto italiano è figlio del laborioso compromesso tra queste posizioni, tutte tese a garantire un'ampia rappresentanza alle varie componenti della società italiana. Le sinistre, così, accettarono la parità funzionale delle due Camere, ottenendo in cambio l'elezione a suffragio universale del Senato. Con l'approvazione di due ordini del giorno, destinati a orientare la legislazione elettorale delle Camere, l'Assemblea aveva indicato per il Senato "il sistema del collegio uninominale" (ordine del giorno Nitti) e per la Camera il sistema proporzionale (ordine del giorno Giolitti), ma la legge elettorale per il Senato (L. 29/1948) aveva, di fatto, carattere proporzionale. Così come, nel 1963, fu eliminata anche la disparità nella durata. Nel testo della Costituzione restano alcuni "reperti" del dibattito che animò i lavori preparatori relativamente al Senato, tra i quali: la "base regionale" dell'elezione (art. 57 Cost.), di cui s'è detto; la rilevanza socio-culturale della rappresentanza Senatoriale (art. 59, comma 2) e l'elettorato attivo e passivo più alto di

quello della Camera, a testimonianza anche di un ipotizzato ruolo di “freno” e di controllo della Camera alta rispetto a quella bassa.

Se fosse prevalsa una delle suddette ipotesi di differenziazione tra le due Camere, oggi sarebbe possibile fare confronti simmetrici tra la Camera bassa italiana e la Camera bassa di un altro Paese o tra la Camera alta italiana e la Camera alta di un altro Paese. L’ipertrofia di parlamentari eletti direttamente dal popolo e altresì membri di un organo costituzionale in grado di provocare crisi politiche si deve al fatto che non fu trovata un’intesa sulla configurazione della Seconda camera. C’era l’esigenza oggettiva di garantire la legittimazione del sistema in un Paese disabituato alla democrazia e attraversato da forti differenze di natura sociale, politica e culturale. Ma l’intesa tra le forze politiche non fu trovata se non sull’ipertrofia di cui sopra. Nella medesima chiave va interpretata, a mio avviso, la prevalenza dei “proporzionalisti” in materia elettorale: il suffragio finalmente “universale” (le donne votavano per la prima volta), l’adozione del sistema proporzionale e la parificazione sostanziale di Camera e Senato rispondono, a ben vedere, a una medesima logica di legittimazione del sistema, attraverso il potenziamento della rappresentanza.

6. Rappresentanza politica e assenza di vincolo di mandato: un’implicazione originaria

Riepiloghiamo in maniera estremamente sintetica la logica “sistemica” del bicameralismo perfetto italiano, così come emersa dalla nostra ricostruzione: l’alto numero di “parlamentari” (nel senso di cui sopra) è il risultato della combinazione tra le reciproche diffidenze delle forze politiche, da un lato, e la comune volontà di “rappresentazione” della complessità sociale del Paese, dall’altro.

Ora, immagino che la rappresentazione della complessità sociale stia a cuore alla maggioranza gialloverde almeno quanto la semplificazione e razionalizzazione del processo legislativo.

Ci si deve chiedere, a questo punto, se la riduzione drastica del numero dei parlamentari sia coerente con la garanzia del principio di rappresentanza, considerando quest’ultimo tanto sotto il profilo teorico generale quanto sotto il profilo particolare, con riferimento al contesto nazionale.

Come dicevo, la questione va letta in termini “sistemici”.

In astratto, non sussistono limitazioni alla facoltà del Legislatore di ridurre drasticamente il numero dei parlamentari. Non mi riferisco solo al dato formale relativo alla procedura di cui all’art. 138 Cost. Come è noto, dottrina e giurisprudenza convergono nel ritenere che anche l’attivazione della procedura di revisione aggravata della Costituzione incontri limiti che vanno al di là del testo costituzionale, individuabili nei «principi supremi» (cfr. Corte cost. 238/2014) dell’ordinamento, quali i diritti fondamentali, l’unità e indivisibilità della Repubblica o la stessa forma repubblicana dello Stato. La composizione numerica del Parlamento, come s’è visto, non rientra tra le disposizioni immodificabili dell’ordinamento. Essa, infatti, non incide di per sé sulla garanzia, anch’essa riconducibile ai principi fondamentali, della rappresentanza democratica.

Mantenendoci nell’ottica sistemica di cui sopra, è opportuno chiedersi perché una drastica riduzione del numero dei parlamentari non va ad incidere sulla garanzia della rappresentatività. La risposta deve essere cercata nel principio dell’assenza di vincolo di mandato per i parlamentari. Quella non-incidenza, cioè, non è assoluta. Essa presuppone il fatto che il parlamentare rappresenti la Nazione, non i suoi elettori o il suo territorio o il suo partito o movimento politico.

È mia convinzione, come accennavo, che anche l’assenza di vincolo di mandato sia un principio fondamentale dell’ordinamento.

Ma ammettiamo pure – ammettiamo, senza tuttavia concedere – che l’assenza del vincolo di mandato non rientri tra i principi fondamentali e sia, pertanto, riformabile. Si concederà che il principio della rappresentanza democratica resti, in ogni caso, tra quelli non violabili, in quanto costitutivo del concetto stesso di democrazia repubblicana di cui all’art. 1 Cost. Ebbene, la previsione del vincolo di mandato – prospettata nel disegno legislatore di cui sopra – risulta compatibile con una drastica riduzione del vincolo di mandato solo nel contesto di un ordinamento non fondato sul principio della democrazia rappresentativa.

7. Meno parlamentari? Sì, ma più liberi

Potremmo riassumere quanto sopra dicendo: riduzione drastica del numero dei parlamentari? Sì, a condizione che tali parlamentari siano totalmente liberi e, dunque, nelle condizioni di rappresentare la Nazione, e dunque di dar voce alla crescente complessità sociale dei nostri giorni.

Proverò, qui, a spiegare perché.

Occorre, innanzitutto, rinfrescare la nostra memoria sulle origini della libertà di mandato del parlamentare.

Il principio della libertà mandato s’afferma in Occidente quale elemento costitutivo della “rappresentanza”. Il parlamentare non rappresenta (solo) i “suoi” elettori, gli elettori di un territorio. La sua è una rappresentanza politica, quindi aperta all’interpretazione delle dinamiche sociali, non incapsulata in interessi particolaristici, di ceto, di territorio o di etnia.

Nell’Inghilterra del XVI secolo, la nozione di “Parlamento”, nel significato attuale di assemblea legislativa che esercita un controllo sull’Esecutivo, si sviluppa all’interno del passaggio dallo scambio corporativo, che presuppone la finalizzazione dell’attività parlamentare a determinati interessi, alla rappresentanza vera e propria, svincolata dal mandato. Un’efficacissima sintesi di questo processo la troviamo nelle parole rivolte da Edmund Burke agli elettori di Bristol, nel novembre del 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; where, not local Purposes, not local Prejudices ought to guide, but the general Good, resulting from the general Reason of the whole. You choose a Member indeed; but when you have chosen him, he is not Member of Bristol, but he is a Member of Parliament».

Agli albori, poi, del costituzionalismo euro continentale contemporaneo, alla fine del XVIII secolo, il vincolo di mandato si presenta come un ostacolo alla determinazione del carattere nazionale della rappresentanza parlamentare, laddove tale determinazione si rivela necessaria per la costruzione d’una nozione di interesse pubblico libera dalle dinamiche attuali e da ogni altra forma di particolarismo sociale. In altre parole, il vincolo di mandato è di ostacolo alla ricerca di soluzioni che rispondano all’interesse generale ed è, dunque, in conflitto con la stessa idea di “Nazione” («I rappresentanti eletti nei dipartimenti non saranno rappresentanti di un dipartimento particolare, ma della nazione intera, e non potrà essere conferito loro alcun mandato», Costituzione francese del 1791, art. 7).

Venendo ai nostri giorni, va rilevato come la comparazione giuspubblicistica confermi il legame inscindibile tra libertà di mandato e carattere politico della rappresentanza.

Anche a tale riguardo, mi limito a due casi particolarmente emblematici (riprendo dal mio articolo su federalismi.it, sopra citato).

Il primo caso è quello della Germania.

Il diritto costituzionale tedesco, come accade in ogni ordinamento di stampo liberal-democratico, prevede il divieto di mandato imperativo per i membri della Camera eletta dal popolo (art. 28 della *Grundgesetz*, GG). Diverso il caso del *Bundesrat*, il Consiglio federale, i cui membri sono emanazione dei governi dei Länder, di cui eseguono le disposizioni (art. 51 GG). Una nota sentenza della Corte costituzionale tedesca ha, infatti, stabilito che il *Bundesrat* «non è né parte di un “Parlamento federale” unitario né una seconda Camera del Parlamento nel senso tradizionale di un secondo corpo legislativo» (BVerfGE 37, 363, 25 luglio 1974). Tuttavia, sono previsti due circostanze in cui tale vincolo si allenta o, addirittura, si sospende.

La prima è quella della partecipazione dei consiglieri federali alla *Gemeinsame Ausschuss* o “Commissione comune” (art. 53, GG). I membri del *Bundesrat* sono chiamati a occupare 1/3 dei posti della Commissione, ma in questa veste, essi «non sono vincolati da direttive» (art. 53° GG). La spiegazione più semplice e immediata di questa eccezione al principio del vincolo di mandato la si può rinvenire nella medesima carta costituzionale. Quella Commissione, tra le altre cose, è chiamata a svolgere un ruolo fondamentale quando il territorio federale sia aggredito o seriamente minacciato di aggressione (*Verteidigungsfall*, o «stato di difesa», art. 115a GG). Essa, infatti, può decidere che il *Bundestag* si trovi nell’impossibilità di operare e «prende il posto del *Bundestag* e del *Bundesrat*», assumendone «unitariamente i poteri» (art. 115e GG). La seconda circostanza è quello della *Vermittlungsausschuss*, la “Commissione di conciliazione”, composta pariteticamente da membri del *Bundestag* e del *Bundesrat*, che deve svolgere attività di mediazione nel caso in cui vi sia un veto del *Bundesrat* nei confronti di leggi deliberate dal *Bundestag* (art. 77, c.2 GG). Anche in questo caso, «i membri del *Bundesrat* nominati in detta Commissione non sono vincolati da direttive». Qui la spiegazione della sospensione del vincolo di mandato può essere più complessa, ma a noi pare abbastanza chiara: la mediazione di cui la Commissione si deve occupare, evidentemente, va cercata nel nome dell’interesse dell’intera nazione. In altre parole, i consiglieri federali sono chiamati a partecipare a un sottoprocedimento legislativo volto a superare l’opposizione dello stesso *Bundesrat*. Evidentemente, nello svolgere questo ruolo essi rappresentano l’interesse nazionale e non delle maggioranze politiche formatesi nei rispettivi territori di provenienza.

In estrema sintesi: il vincolo di mandato per i membri del *Bundesrat* viene meno quando questi esercitano un ruolo “politico”.

L’altro esempio riguarda non una democrazia parlamentare, bensì presidenziale, ovvero gli Stati Uniti d’America.

Negli USA non esiste vincolo di mandato per i membri del Congresso. Tuttavia, all’inizio della storia repubblicana, i senatori erano eletti dai Parlamenti dei rispettivi stati di provenienza, il che poteva dare l’idea di un qualche vincolo. Il periodo compreso tra la fine della Guerra civile (1865) e l’entrata in guerra degli Stati Uniti (1917) fu caratterizzato da una veloce “nazionalizzazione” della battaglia politica, il che portò nel 1913 all’elezione popolare diretta anche dei senatori, anche se, in alcuni casi, è restato in capo dell’Esecutivo dello Stato di elezione il potere di nominare un senatore “temporaneo”, in attesa di nuova elezione, ove il seggio diventi vacante prima della fine del mandato. Il recall è previsto, invece, in alcuni Stati, per la rimozione o la sostituzione di un *Public official*, ovvero di funzionari o titolari di cariche pubbliche, a livello statale.

I vari tentativi di stabilire un qualche controllo giuridico statale-territoriale sui membri del Congresso di Washington D.C., anche in forme molto blande, sono stati, però, tutti senza successo. È emblematica, in tal senso, la vicenda dell’Arkansas, dove nel 1992, attraverso una modifica costituzionale, si vietò la candidatura al Congresso a chi fosse stato eletto per tre volte alla Camera o per due volte al Senato (Arkansas Constitution, 73 § 3), facendo leva sul X emendamento della Costituzione federale, secondo il quale «i poteri che la costituzione non attribuisce agli Stati Uniti né inibisce agli Stati, sono riservati ai singoli Stati o al popolo». La Corte suprema dichiarò incostituzionale la norma (U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton et al., 514 U.S. 779

[1995]). Secondo l'opinione della Corte, la restrizione imposta dallo Stato dell'Arkansas era contraria al principio fondamentale della democrazia rappresentativa, in base al quale è il popolo a dover scegliere da chi essere governato. Riconoscere a ciascuno Stato la potestà di adottare propri criteri per l'elezione al Congresso sarebbe incoerente con il principio di «una Legislatura nazionale uniforme» che rappresenti «il popolo degli Stati Uniti». E nella sua Dissenting opinion, il giudice Clarence Thomas precisava: «In coerenza con la complessità del sistema federale, una volta scelti dal popolo, i rappresentanti di ciascuno Stato al Congresso, formano un corpo nazionale e sono al di fuori del controllo dei singoli Stati fino alle successive elezioni». In sintesi estrema: il membro del Congresso rappresenta la Nazione («We the People»), non gli elettori dello Stato in cui viene eletto.

Schematizzando: il carattere politico e nazionale della rappresentanza implica l'assenza di vincolo di mandato. Ne consegue che la riduzione del numero dei parlamentari non incide sulla qualità della rappresentanza, a condizione che non venga vulnerato il principio della libertà di mandato del parlamentare.

La spiegazione in termini logici è intuitiva: l'introduzione del vincolo mandato – ovvero, di un qualche legame del parlamentare rispetto alla base che lo ha eletto, mediata o non mediata dal partito, attraverso forme di penalizzazione dei cambi di casacca o attraverso forme di recall – fa sì che la ricostruzione giuridica della rappresentanza poggia sulla vicinanza dell'elettore all'eletto, sulla prossimità, per cui il numero dei parlamentari diventa direttamente proporzionale rispetto al tasso di rappresentatività del sistema. Il vincolo di mandato, infatti, fa sì che il parlamentare non rappresenti (in assoluto e in prima istanza) la Nazione, bensì certi elettori, certi partiti. La sua legittimità poggia sul legame e quindi sulla vicinanza, sulla sua capacità anche di rappresentare determinate istanze, determinate esigenze, determinati stili di vita, fissati in qualche modo in anticipo. Ne consegue che, una volta tolto il divieto di mandato imperativo, il numero dei parlamentari è decisivo perché il Parlamento sia abilitato a dare espressione alle varie componenti etniche, culturali, sociali, economiche del Paese. Il che, ovviamente, tanto più vale quanto più la società si fa complessa.

Viceversa, il numero dei parlamentari non è decisivo se vige la libertà di mandato. Se, infatti, il parlamentare rappresenta la Nazione – cioè è “libero” rispetto ai propri elettori, al proprio territorio e al proprio gruppo politico, ed è, dunque, nelle condizioni, di volta in volta, di interpretare esigenze e istanze diverse, in nome dell'interesse superiore della Nazione – allora, che i parlamentari siano trecento o quattrocento, non fa molta differenza, in termini di democraticità rappresentativa e legittimazione. La stessa ricostruzione giuridica della legittimità dei collegi o delle circoscrizioni elettorali non si impernia sul diritto dei territori ad essere rappresentati, bensì su esigenze di natura tecnico-amministrativa: l'ideale sarebbe votare in un collegio unico nazionale (ipotesi discussa, peraltro, agli albori della Repubblica), ma è troppo complicato, per cui il collegio unico nazionale viene diviso in vari pezzi, seguendo il criterio più pratico e ragionevole, vale a dire quello della contiguità territoriale (è significativa, al riguardo, la vicenda del sistema elettorale della componente togata del Consiglio Superiore della Magistratura: i sostenitori del collegio unico nazionale fanno leva, per l'appunto, sull'esigenza di eleggere rappresentanti svincolati da logiche particolaristiche).

Provo a riepilogare in chiave logico-matematica.

La premessa è la seguente: si vuole restare nell'ambito della democrazia rappresentativa. Ne consegue che l'esistenza del vincolo di mandato fa sì che il numero dei rappresentati sia inversamente proporzionale alla rappresentatività del rappresentante. Ad esempio, se la scelta è tra far eleggere un parlamentare ogni 200.000 abitanti oppure, in alternativa, ogni 50.000 abitanti, è chiaro che, sussistendo il vincolo di mandato, la prima opzione comporta un minore tasso di rappresentatività del parlamentare rispetto alla seconda. Il problema non si pone, ovviamente, nel caso che il parlamentare rappresenti la Nazione (ovviamente esistono limiti dettati dal buonsenso, dalla storia, dalle demo-geografia e dal diritto comparato: un parlamentare ogni

6.000 abitanti può andar bene per un Paese come Malta, non certo per la Germania, dove, infatti, si ha un parlamentare (Bundestag, ovviamente) più o meno ogni 114.000 abitanti.

Insomma, se si vuole restare nell'ambito della democrazia rappresentativa, vincolando in qualche modo i parlamentari agli elettori o ai gruppi politici, bisogna far sì che il numero dei parlamentari sia ragionevolmente alto.

8. Una proposta riformatrice contraddittoria

Rinvengo, dunque, una contraddizione nella proposta di riforma complessiva avanzata dalla maggioranza gialloverde.

Il punto programmatico relativo al superamento del vincolo di mandato sembrerebbe rispondere a un'esigenza di favorire il rapporto del cittadino con il Parlamento, al fine di rafforzare il valore della rappresentanza. Ma poi si propone di tagliare il numero dei rappresentanti, in questo modo compromettendo, in una società sempre più complessa – come quella italiana in generale e come quella italiana dei nostri giorni, in particolare – la possibilità di dare rappresentanza adeguata alla popolazione.

Nel disegno di legge si danno adeguate garanzie alle minoranze linguistiche. Ciò è un bene. Non ci sono, però, solo le minoranze linguistiche. Oggi le società occidentali – e questo vale a maggior ragione per l'Italia, da sempre caratterizzata da un'infinità di "venature" di natura socio-economica e di nuances culturali e oggi attraversata da processi di "frammentazione" (v. *Rapporto Censis*, 2018) – è composta da "minoranza". Con apparente ossimoro, potrebbe dirsi che oggi le "minoranze" sono la "maggioranza".

Da un lato, dunque, sembra che si prenda atto della cosiddetta crisi del modello "vestfaliano" di organizzazione degli spazi pubblici, in forza del quale politica e società comunicano in maniera speculare, sulla base della simmetria tra l'individuo e lo Stato: oggi quel modello è da molti considerato in crisi (personalmente ho delle riserve al riguardo, ma non è questo il luogo per darne conto), perché i processi di globalizzazione e deterritorializzazione fanno sì che si possa essere – a più livelli – parte di più comunità, sottoposte a più ordinamenti giuridici territoriali (si pensi, tanto per fare un esempio, al dibattito sull'applicazione giuridica del concetto filosofico di "cittadinanza" nell'ambito delle politiche sull'immigrazione). La stessa neutralizzazione delle differenze, «operata dallo Stato moderno attraverso il paradigma individualistico del "cittadino"» (A. Barbera, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2008, pp.853-888), sembra diventare sempre meno popolare fra i "cittadini" dell'Occidente. Si ponga mente, in via esemplificativa, a quanto accade, da qualche tempo a questa parte, nell'ambito della rappresentanza politica: l'appartenenza a una determinata "comunità" di carattere religioso, culturale o "di genere" è, sempre più spesso, fatta valere come elemento costitutivo della giustiziabilità dei diritti piuttosto che come questione attinente alla sfera privata.

Dall'altro lato, ci si propone di tagliare drasticamente il numero dei rappresentanti del popolo, per semplificare e razionalizzare il processo legislativo, il che presuppone l'adesione incondizionata al modello statual-individualistico di cui sopra e la cui crisi, al tempo stesso, si denuncia.

Ritengo, dunque, mio dovere segnalare al signor Presidente e agli onorevoli membri della Commissione l'opportunità di una riflessione su questa contraddizione.

Roma, 1 aprile 2019

