



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI
STUDI E LE RICERCHE
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2020

«La dimensione dei parlamenti:
logiche politiche e
questioni costituzionali»

a cura di

Paolo Caretti, Massimo Morisi e Giovanni Tarli Barbieri

giugno 2020

Sommario

Introduzione alla Ricerca	I-VI
I. Italia – Parlamento nazionale	1-87
II. Italia – Consigli regionali	89-179
III. Francia	181-265
IV. Germania	267-344
V. Spagna	345-437

Introduzione alla Ricerca

1. La ricerca svolta nel 2020 dai partecipanti al Seminario di studi e ricerche parlamentari affronta anche quest'anno una tematica strettamente legata alla vita delle Assemblee elettive e più in particolare alle modalità di funzionamento degli istituti della rappresentanza politica, ossia la dimensione dei Parlamenti.

Come negli anni precedenti si è scelto un taglio comparatistico che appare decisamente congeniale perché le questioni relative al numero dei parlamentari incrociano fondamentali problematiche relative al funzionamento delle democrazie rappresentative. È stato infatti affermato che «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» (Carrozza).

Sul piano comparatistico la letteratura politologica ha tentato di individuare linee di tendenza relative al rapporto tra numero di abitanti e grandezza delle assemblee elettive (si pensi alla c.d legge della radice cubica). Si tratta peraltro di indicazioni da assumere con grande cautela 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 istituzionali.

Così, ad esempio, in ordinamenti federali un numero più basso di parlamentari nazionali, spesso in un contesto di bicameralismo differenziato (che vede sovente una composizione

numericamente ridotta della seconda Camera), convive talvolta con una platea ampia di eletti a livello territoriale, a dimostrazione che le scelte relative alla composizione non possono essere disgiunte dalla più generale definizione del ruolo e delle competenze spettanti ai territori.

Con riferimento all'Italia il tema appare di particolare attualità alla luce dell'approvazione della legge costituzionale di modifica degli artt. 56, 57 e 59 Cost. (sulla quale è stato richiesto il referendum di cui all'art. 138 Cost.), che riduce a 400 i deputati e a 200 i senatori elettivi, apportando quindi un taglio di circa il 36% dei parlamentari.

Peraltro, nell'esperienza italiana, la problematica del numero dei parlamentari e della loro riduzione non è certo nuova: anche l'approvazione della l. cost. 2/1963, che fissò in 945 i parlamentari elettivi, vide voci critiche che lamentarono l'incremento del numero dei deputati e senatori che essa avrebbe determinato nell'immediato (in effetti, poiché nelle elezioni del 1958 furono eletti 596 deputati e 246 senatori, l'incremento fu di 103 parlamentari, precisamente di 34 deputati e 69 senatori); tuttavia, la *ratio* di tale riforma, che nella proposta originaria collegava la nuova disciplina del numero dei parlamentari a un disegno più vasto anche con una parziale trasformazione del sistema di elezione del Senato (in particolare, con la previsione di un collegio unico nazionale, riservato a coloro che avessero già esercitato un mandato parlamentare), fu quella di limitare il continuo e potenzialmente indeterminato aumento dei parlamentari indotto dall'aumento della popolazione (con le regole costituzionali in vigore fino al 1963 avremmo oggi oltre mille parlamentari), oltre a parificare la durata della legislatura per i due rami del Parlamento.

Successivamente, la riduzione del numero dei parlamentari è stata affrontata in tutte le più rilevanti progettazioni costituzionali ma all'interno di prospettazioni più vaste che, in particolare, erano riferite alle funzioni delle Camere e, in alcuni casi, alla più complessiva disciplina della forma di governo.

Prescindendo da ogni valutazione sul merito della riforma pendente, appare comunque necessario che ad essa, se supererà il vaglio del referendum costituzionale, si accompagnino conseguenti e coerenti riforme sul versante della legislazione elettorale nonché dell'organizzazione e del funzionamento delle Camere.

Su entrambi questi aspetti si sofferma il rapporto relativo all'Italia (con riferimento al Parlamento nazionale).

Sul primo versante, con la riduzione del numero dei parlamentari, è sicuro l'aumento del numero medio di abitanti per parlamentare eletto, conseguente al taglio del 36,5% dei parlamentari: in particolare, con riferimento ai deputati il rapporto aumenterà da circa 96 mila abitanti a circa 151 mila abitanti; con riferimento ai senatori da circa 188 mila abitanti a circa 303 mila.

Con particolare riferimento al Senato, la riduzione a 192 senatori eletti nelle Regioni (8 spetteranno alla circoscrizione estero) farà sì che ben 11 Regioni eleggeranno non più di 6 senatori. Ma anche con riferimento della Camera, assumendo le 28 circoscrizioni individuate

dalla vigente legge elettorale, ben 9 eleggeranno non più di 10 deputati.

La diminuzione del numero dei parlamentari è destinata a determinare effetti di maggiore selettività della legge elettorale e quindi un effetto sistemico rilevante, ancora più evidente con riferimento al Senato, oltre ad un ampliamento (peraltro diseguale tra le circoscrizioni) dei collegi uninominali.

La compatibilità integrale dei sistemi elettorali delineati dalla l. 165/2017 con il mutato numero dei parlamentari appare quindi quantomeno problematica, tanto che la Camera sta discutendo una proposta di riforma della legge *Rosatellum-bis* (A.C: 2329, c.d. "Brescia"), che introdurrebbe sistemi elettorali proporzionali, con una soglia di sbarramento nazionale al 5% e un limitato "diritto di tribuna".

Sul piano dell'organizzazione e delle funzioni delle Camere appare ineludibile una riforma dei regolamenti parlamentari: a quest'ultimo proposito, il Presidente della Camera nella seduta della Giunta per il regolamento del 3 ottobre 2019 ha annunciato l'avvio di un percorso di revisione del regolamento che dovrebbe riguardare la disciplina dei *quorum* laddove individuati in numeri fissi, la disciplina dei requisiti numerici per la formazione dei gruppi parlamentari e delle componenti politiche del gruppo misto, la composizione degli organi interni e il numero delle Commissioni permanenti.

Parte della dottrina ha però evidenziato l'inopportunità di un approccio "chirurgico", e quindi solo manutentivo, alla revisione dei regolamenti, ritenendo invece necessario un ripensamento complessivo della disciplina dell'organizzazione e del funzionamento delle Camere. In ogni caso, i rischi insiti in una "opzione zero" o in interventi minimali sono davvero seri: poiché è sostenibile che i regolamenti vigenti rischierebbero di determinare gravi disfunzionalità con un numero più limitato di parlamentari, soprattutto con riferimento al Senato, la prospettiva di una "disapplicazione" sistematica della fonte regolamentare nella prassi (peraltro già iniziata da tempo), e quindi la perdita di centralità di questa fonte, è assai probabile.

Oltre ai regolamenti parlamentari un intervento di riforma dovrebbe riguardare il numero e la composizione delle Commissioni bicamerali che andrebbero adeguate (o meglio, ripensate) alla luce del mutato numero dei parlamentari.

2. La riduzione del numero dei deputati e dei senatori è stata anticipata da quella dei consiglieri regionali.

Il rapporto relativo alle Regioni evidenzia i non pochi problemi relativi alla consistenza del taglio, invero assai ampia, che in alcuni casi ha ridotto la consistenza dei Consigli ad assemblee di appena 21 componenti.

Tale riduzione è stata determinata da decreti legge (d.l. 138/2011; 174/2012), tanto discutibili nei contenuti (parte della dottrina aveva dubitato della loro legittimità costituzionale per violazione della competenza statutaria di cui all'art. 123 Cost.) quanto addirittura "richiesti"

dalla Conferenza delle Regioni sul presupposto dell'incapacità politica dei Consigli regionali di esercitare la propria competenza. Da parte sua la Corte costituzionale ha giustificato la competenza statale, sulla base della competenza legislativa in materia di coordinamento della finanza pubblica (interpretata quindi in modo decisamente estensivo) e, opinabilmente, sulla base degli artt. 48 e 51 Cost., poiché la fissazione da parte del legislatore nazionale del numero massimo dei consiglieri garantirebbe il diritto dei cittadini ad essere egualmente rappresentati (sent. 198/2012).

La riduzione del numero dei consiglieri ha indotto modifiche alle legislazioni elettorali regionali e modifiche nell'organizzazione dei Consigli.

Sul primo versante, le innovazioni hanno riguardato in primo luogo le soglie di sbarramento, che sono state adeguate (ma non in tutte le Regioni) alle c.d. "soglie implicite" aumentate con il più basso numero dei consiglieri, e, in secondo luogo, l'articolazione delle circoscrizioni: nelle Regioni meno popolate, infatti, la riduzione dei consiglieri ha determinato o il passaggio ad un'assegnazione dei seggi direttamente ed esclusivamente a livello regionale (così Molise, Umbria, Basilicata) o un accorpamento delle circoscrizioni provinciali (Calabria) o, ancora, uno "spacchettamento" di quella più popolosa (Toscana).

Sul piano dell'organizzazione e delle funzioni dei Consigli, alcune Regioni hanno provveduto a modificare, più o meno organicamente a seconda dei casi, i regolamenti interni dei Consigli. Su questo versante sembrano emergere le maggiori criticità: in alcuni Consigli infatti, le Commissioni permanenti si sono ridotte a collegi assai ristretti nei numeri (così in Molise), in altri invece il numero è rimasto invariato ma ciò ha determinato la necessità che i consiglieri facciano parte di più commissioni, giunte o altri organi interni.

3. Come si è accennato, in questa materia la comparazione è uno strumento prezioso, a maggior ragione perché anche in altri ordinamenti la questione della composizione delle assemblee parlamentari è oggetto di proposte di riforma.

La ricerca ha analizzato la tematica con riferimento alla Francia, alla Germania e alla Spagna.

A) In Francia il numero di componenti dell'Assemblea nazionale è fissato dalla Costituzione solo nel massimo (art. 24; in precedenza, nessuna previsione era contenuta nella Carta fondamentale).

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, come accennato, è stato costituzionalizzato nella revisione del 2008 come numero massimo.

Nel 2017 all'inizio del suo mandato Macron ha annunciato un progetto di innovazione istituzionale che tocca una pluralità di oggetti: ai fini della presente ricerca è da richiamare il fatto che nel testo presentato nel 2019 propone la riduzione di 1/4 dei parlamentari (per l'Assemblea nazionale da 577 a 404), accompagnata all'introduzione nella legge elettorale per

l'Assemblea nazionale di una quota proporzionale e dal divieto di cumulo dei mandati, nell'ottica di un migliore funzionamento del Parlamento.

È interessante il collegamento tra la riduzione del numero dei parlamentari, una progettata riforma elettorale e una valorizzazione degli istituti di democrazia partecipativa che nella logica della rappresentatività appaiono misure in qualche modo "compensative".

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) e l'interazione con una quota proporzionale basata su liste nazionali senza possibilità per gli elettori di effettuare il panachage né di esprimere preferenze.

B) 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, con effetti però proporzionali, che contempla la possibilità sia di mandati aggiuntivi che di mandati compensativi moltiplicatisi nel corso del tempo per almeno tre fattori: una partecipazione disomogenea al voto; una frammentazione partitica crescente; un accentuato ricorso al voto disgiunto.

Per questo l'attuale *Bundestag* è composto da ben 709 deputati.

Per questa ragione in Germania il dibattito sulla riforma elettorale ferve anche nel timore che alle prossime elezioni il numero dei parlamentari tedeschi possa crescere fino ad 800 soprattutto come conseguenza dei mutamenti del sistema partitico, in direzione di un indebolimento dei partiti più grandi. Tuttavia, le soluzioni proposte sono diverse e rispecchiano gli interessi dei diversi – innanzitutto per dimensione – partiti politici.

Che però il problema della composizione del *Bundestag* sia divenuto ormai urgente, è dimostrato anche dalla lettera aperta firmata da 100 costituzionalisti tedeschi nel settembre 2019. In essa sono evidenziate le distorsioni del modello amplificatesi con le elezioni del 2017, che hanno determinato 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" cui si aggiungono inutili costi aggiuntivi.

C) In controtendenza con gli ordinamenti finora ricordati è la Spagna: l'art. 68 della Costituzione stabilisce un limite minimo di 300 deputati e uno massimo di 400, rimettendo l'individuazione del numero al legislatore ordinario. Lo stesso art. 68, inoltre, individua le circoscrizioni elettorali nelle Province, stabilendo che a ciascuna di esse sia assegnato un numero minimo iniziale di seggi e che il riparto avvenga direttamente ed esclusivamente a livello circoscrizionale.

Il numero concretamente fissato di 350 (uno dei più bassi in Europa in relazione alla popolazione) e l'assegnazione dei seggi a livello territoriale hanno determinato effetti distorsivi per correggere i quali era stato proposto da più parti un innalzamento del numero

dei deputati, che però non ha avuto seguito per l'opposizione dei due partiti maggiori a livello nazionale (PP e PSOE). Di segno opposto sono state, invece, le riforme tentate e in qualche caso realizzate nell'ambito delle *Comunidades autónomas*, finalizzate a ridurre la consistenza numerica delle assemblee legislative essenzialmente per ragioni legate al contenimento della spesa pubblica.

4. Come si vede, la questione affrontata dalla ricerca intercetta questioni cruciali: che ineriscono alla funzionalità e alla legittimazione della rappresentanza politica anche nelle democrazie "consolidate". Il suo frequente riproporsi nelle agende di politica istituzionale è, da un lato, la spia di come quella stessa legittimazione sostanziale sia un obiettivo mai pienamente soddisfatto e sempre necessitante di revisioni strategiche circa la conformazione espressiva delle assemblee legislative; dall'altro, è l'indicatore di quanto la dimensione dei parlamenti sia anche e sempre figlia di ricorrenti visioni, calcoli e retoriche di breve e brevissimo momento.