

Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica
Audizioni informali in Ufficio di Presidenza, in relazione all'esame in sede referente
dei ddl cost. n. 214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari)

Nota scritta di Carlo Fusaro[§] (21 novembre 2018)

1. Nello scusarmi con l'Ufficio di Presidenza della Commissione per l'impossibilità a intervenire di persona, a causa di due diversi appuntamenti medici non procrastinabili, ringrazio per l'invito a partecipare alla Audizione e invio volentieri la seguente sintetica nota. Con queste premesse: considero con grande favore che il Parlamento riprenda il tema dell'innovazione delle istituzioni di vertice dell'ordinamento, purtroppo interrotto dopo il referendum del 4 dicembre 2016; dò per scontato che alla Commissione sono ben note le questioni generali relative a ipotesi di riforma del bicameralismo quale disciplinato attualmente dalla Costituzione, nonché il correlato ultra quarantennale dibattito politico ed accademico. Non appesantisco pertanto questo appunto con riferimenti dottrinali e neanche con riferimenti ai precedenti parlamentari in materia, del resto ben illustrati dal *Dossier* predisposto dal Servizio studi. Mi si chiede una valutazione tecnica e di merito, e a ciò strettamente mi atterrò.

2. I progetti all'esame della Commissione sono tre: AS 214 (Quagliariello), AS515 (Calderoli e Perilli) e AS 805 (Patuanelli e Romeo). Marcatamente diversi nella parte motiva (specie il ddl cost. 214 Quagliariello rispetto agli altri due), sono sostanzialmente identici nell'oggetto e nel contenuto. La scelta è quella di una drastica riduzione del numero dei parlamentari, parallelamente perseguita per la Camera e per il Senato, con mantenimento – per il resto – di *tutte* le caratteristiche del *bicameralismo indifferenziato* instauratosi con la Costituzione del '48, in particolare dopo la revisione costituzionale del 1963. Si tratta dunque di un intervento puntuale e limitato, la cui principale (ma non unica) ulteriore ricaduta, come i proponenti anticipano, è la necessità di adeguare le due leggi elettorali di Camera e Senato. Come del resto preannunciato dal Ministro per i rapporti col Parlamento e la democrazia diretta Riccardo Fraccaro (nella sua audizione del luglio scorso), la strategia di aggiornamento istituzionale perseguita dalla maggioranza vede l'abbandono di qualsiasi tentativo di riforma organica e la presentazione in Parlamento, affidata ai gruppi parlamentari ma coordinata pur sempre, espressamente, dal Governo, di una pluralità di progetti in materia di composizione delle Camere, verifica delle elezioni, democrazia diretta, Cnel.

3. Sul *metodo* e sulla *scelta di oggetto e contenuto* delle proposte. Vi è fra i due aspetti una correlazione strettissima: una volta individuata la strada delle revisioni puntuali attraverso progetti di legge distinti, infatti, è pressoché inevitabile limitarsi a interventi

[§] Invitato all'Audizione informale. Già professore ordinario di diritto pubblico comparato, attualmente incaricato di diritto elettorale e parlamentare presso l'Università di Firenze, Dipartimento di diritto pubblico. Deputato nella IX legislatura. Carlo.fusaro@unifi.it

limitati, paralleli (in questo caso di riduzione) ed egualmente proporzionali del numero dei deputati e dei senatori. Ove si fosse voluto intervenire, anche in piccola misura, su competenze e prerogative delle due Camere, sarebbe infatti stato inevitabile un intervento di revisione più complesso e costituito di oggetti *inevitabilmente* plurimi e coordinati. Intendo dire che la scelta di revisioni puntuali e distinte sulle quali sia eventualmente possibile sollecitare il voto pure distinto degli elettori (nel solo caso, peraltro, di revisioni approvate con maggioranza inferiore ai due terzi nella seconda votazione in ciascuna delle Camere) impone di far salvo l'attuale bicameralismo con tutti i suoi ben noti e unanimemente riconosciuti difetti. Questa è una sovrana scelta del Parlamento, rispetto alla quale non posso che esprimere fermo quanto rispettoso dissenso. Credo che di ben altro vi sia bisogno. Avanzo in particolare la preoccupazione che – varata la riduzione dei componenti delle due Camere (in sé cosa positiva) – si ingeneri la percezione che “il Parlamento è stato riformato”, con rinvio a chissà quando di ciò che veramente occorre: il radicale ridisegno di un bicameralismo insostenibile; la previsione, finalmente, di una presenza delle istituzioni subnazionali, in particolare le Regioni, attraverso loro delegati, al centro dell'ordinamento, dove si fanno leggi che sulle Regioni, in moltissimi casi, impattano.

4. Venendo al *merito specifico* della proposta riduzione dei componenti delle Camere a – rispettivamente – quattrocento (Camera) e duecento (Senato), sottopongo all'attenzione dell'Ufficio di Presidenza della Commissione queste osservazioni:

a. la drastica riduzione del numero dei componenti è destinata a produrre non solo risparmi ma – a mio avviso, e diversamente da preoccupazioni avanzate da altri, incluso il *Dossier* del servizio studi, una generale maggiore efficienza e dunque, potenzialmente, maggiore prestigio dei due rami del Parlamento e un ruolo rafforzato di quest'ultimo; naturalmente si porrebbe la questione di come eventualmente adeguare i due regolamenti (per esempio riducendo il numero attuale delle Commissioni, specie al Senato; valutando se ridurre ulteriormente il numero minimo dei componenti per la formazione di un Gruppo). Ma nel complesso la funzionalità delle due Camere e del Parlamento nel suo complesso ne dovrebbe comunque guadagnare;

b. non posso non ribadire quanto è ovvio: il rapporto fra deputati e popolazione e fra senatori e popolazione si modificherebbe drasticamente. Attiro l'attenzione sugli effetti di diversa natura che ne sarebbero ingenerati sia sulla *rappresentatività* degli eletti sia sulla *rappresentanza* in generale. Quanto alla rappresentatività, in media ogni deputato rappresenterebbe oltre 150.000 abitanti e ogni senatore oltre 300.000: accanto alla crescita indiretta di responsabilità e di prestigio, vanno però anche valutate le conseguenze sulla capacità *effettiva* di presenza sul territorio (cioè di esercizio reale della funzione rappresentativa), nonché gli effetti sulle campagne elettorali (a partire dai costi); quanto alla rappresentanza, va considerato che – anche al di là delle ricadute sulla *vigente* formula elettorale (caratterizzata da seggi uninominali e seggi proporzionali: i primi, in particolare, – ove proporzionalmente ridotti sarebbero espressi da un numero ancor più alto di elettori in

collegi ben più grandi di quelli, già grandi, attuali) – vi potrebbe essere indirettamente una ricaduta in termini di implicito sbarramento alla rappresentanza (ciò può non essere un male e dipenderebbe dalla formula: ma si tratta di esserne avvertiti);

c. se peraltro la scelta è – attualmente – quella di *non dar voce agli enti subnazionali* (Regioni, comuni) e di un intervento puntuale, volto a garantire più efficienza e significativi risparmi, un'alternativa sarebbe ovviamente quella della pura e semplice abolizione di un ramo del Parlamento, segnatamente il Senato: l'esito in termini di numero di parlamentari in meno sarebbe pressoché identico, la semplificazione sistemica assai maggiore e l'impatto su rappresentatività e rappresentanza (di cui al punto precedente) senza controindicazioni; non vi sarebbe neppure necessità di intervenire sulla legislazione elettorale vigente (al netto di altre considerazioni sulla sua funzionalità);

d. i tre progetti sono parimenti *gravemente inadeguati e carenti* su un punto in particolare: non pongono rimedio a una delle pecche maggiori del bicameralismo attuale: il fatto che – puramente e semplicemente – il Senato *non è oggi eletto a suffragio universale* ur avendo gli stessi poteri della Camera (che lo è). Si continua a trascurare che i cittadini sotto i 25 anni non concorrono ad eleggere il Senato della Repubblica. Volendo mantenerlo ed anzi mantenerlo così com'è, nel quadro di un *bicameralismo indifferenziato*, non vedo come il Parlamento possa assumersi la responsabilità di una significativa riduzione del numero dei senatori (oltre che dei deputati) *senza nel contempo allargare l'elettorato a tutti i maggiorenni*;

e. il Parlamento nell'esaminare i progetti in oggetto dovrebbe poi tenere conto del fatto che – in assenza di una coordinata modifica del corpo elettorale del presidente della Repubblica – effetto della riduzione di deputati e senatori sarebbe un notevole aumento della percentuale di rappresentanza dei delegati regionali, al momento dell'elezione del capo dello Stato. Il calcolo è semplice: oggi si tratta di 58 delegati su un corpo elettorale complessivo di circa 1008-1009 persone (630 + 315 + fino a 5 + ex presidenti + 58) pari a circa il 5.7%, domani sarebbero sempre 58 ma su 664 (400 + 200 + fino a 5 + ex presidenti + 58), pari a circa 8.7%. Valuti la Commissione se inserire una disposizione che preveda la riduzione a 39 dei delegati regionali (2 per regione + una per Val d'Aosta/Val d'Aoste), con il che il rapporto rimarrebbe l'attuale;

f. insieme alla vecchia questione dell'elettorato del Senato, i tre progetti non correggono ed anzi aggraverebbero un'altra *stortura storica*, eredità di come nacque nel 1963 la Regione Molise (per distacco dall'Abruzzo-Molise): parlo della rappresentanza dimezzata del Molise, appunto, regione cui – come per la Val d'Aosta/Val d'Aoste – non è stato previsto il numero minimo dei 7 senatori. Già “punito” dal 1963, il Molise verrebbe nelle proposte punito due volte: sarebbe la regione con la maggior riduzione di rappresentanza (non un terzo ma la metà in meno: da 2 a 1), partendo da una situazione già di evidente discriminazione. L'esito sarebbe che la Val d'Aosta/Val d'Aoste avrebbe 1 senatore per i suoi 126.000 abitanti...; la Basilicata (la regione più piccola dopo Val d'Aosta/Val d'Aoste e Molise) 1 ogni

115.600 abitanti; il Molise 1 solo per i suoi 313.000 abitanti! Occorrerebbe perciò abolire il numero fisso; o lasciare al Molise i 2 senatori attuali (col che avrebbe comunque una rappresentanza più bassa sia della Val d'Aosta/Val d'Aoste sia della Basilicata, ma in misura meno sproporzionato). Ragioni antiche (oggi, mi pare, ingiustificabili dopo 55 anni) a parte, non si vede perché la piccola regione del centro-sud debba ancora subire tale discriminazione, perfino aggravata!

Grazie dell'attenzione.