

Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei

Direttore Responsabile
Marco Cardilli

Coordinamento Editoriale
Luigi Ferrara, Giuseppe Egidio Iacovino,
Carlo Rizzo, Francesco Rota, Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 11-12/2018

estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Salvatore Bonfiglio, Antonio Calonge Velázquez, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Gianfranco D'Alessio, Julián Espartero Casado, Gianluca Gardini, Andry Matilla Correa, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Leonardo Sánchez-Mesa Martínez, Antonio Uricchio.

Comitato dei referee

Giuseppe Bettoni, Gaetano Caputi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Mario Cerbone, Fabrizio Cerioni, Guido Clemente di San Luca, Anna Corrado, Ruggiero di Pace, Giuseppe Doria, Pier Paolo Forte, Stefano Gattamelata, Margherita Interlandi, Bruno Mercurio, Gaetano Natullo, Simonetta Pasqua, Carmen Pérez González, Luca Perfetti, Marilena Rispoli, José Rodríguez García, Paola Saracini, Javier Rodríguez Ten, Salvatore Villani.

Comitato editoriale

Laura Albano, Jesús Avezuela Cárcel, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Sergio Contessa, Ambrogio De Siano, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Laura Letizia, Massimo Pellingra, Marcin Princ, Stenio Salzano, Francesco Soluri, Giuliano Taglianetti, Marco Tartaglione, Ramón Terol Gómez, Stefania Terracciano.

La rappresentanza parlamentare semplificata: quanta democrazia c'è nella riduzione numerica dei parlamentari?

di Olga Russo

(Avvocato. Dottore di ricerca in "Diritto Pubblico, Teoria delle Istituzioni Nazionali ed Europee e Filosofia Giuridica")

Sommario

1. Una semplificazione semplicistica? - 2. Riduzione e rappresentanza: un rapporto di democrazia. - 3. Il numero fisso e il rapporto tra eletti ed elettori. - 4. La necessità di azioni sistemiche.

Abstract

The paper intends to reflect on the new reformist proposal to reduce the number of parliamentarians and assess whether, beyond the linguistic slogans, the numerical cut responds to constitutional democracy and if, in order to avoid a reduction for itself and an end in itself becoming isolated and "simplistic", it is necessary to envisage a plurality of complementary and complementary actions that make the diminutive reform more systemic and organic.

1. Una semplificazione semplicistica?

La "riduzione" del numero dei Parlamentari è sempre stata uno dei punti rilevanti delle varie iniziative di riforma della Carta costituzionale, a cominciare dalla lontana Commissione parlamentare bicamerale istituita *ad hoc* nella IX legislatura[1], secondo un *unicum* riformistico al di là di ogni fazione politica le cui diversità ideologiche hanno inciso più sulle modalità riduttive che non sulla riconosciuta opportunità della diminuzione in sé.

Nella presente legislatura sono già stati depositati al Senato alcuni disegni di legge costituzionale[2] e la "riduzione" è stata, altresì, inserita nel programma delle forze

[1] "Commissione Bozzi", approvata con mozioni Camera 1-00013 e Senato 1-00008 del 12 ottobre 1983 con il compito di formulare proposte di riforme costituzionali e legislative (Presidente: Aldo Bozzi. Vicepresidenti: Nicola Mancino, Mariano Rumor, Edoardo Romano Perna, Aldo Sandulli). La relazione conclusiva della Commissione fu approvata dai componenti della Commissione facenti parte dei gruppi DC, PSI, PRI, PLI, con l'astensione dei rappresentanti dei gruppi comunista e socialdemocratico; espressero voto contrario i gruppi MSI-DN, Sinistra indipendente, Democrazia proletaria e Union Valdotaine. Furono inoltre presentate 6 relazioni di minoranza dai membri della Commissione appartenenti agli altri gruppi politici: si tratta delle relazioni aventi come primi firmatari rispettivamente gli on. Russo, Milani, Barbera, Rodotà, Franchi e Riz. L'anticipato scioglimento delle Camere impedì allora di dare attuazione a tali deliberazioni; ma nella IX legislatura, nelle sedute del 12 ottobre 1983, sia la Camera sia il Senato tornavano sull'argomento e approvavano mozioni di analogo contenuto con le quali veniva rinnovata la precedente deliberazione [Gli atti della Commissione sono stati pubblicati in tre volumi contenenti rispettivamente: gli atti istitutivi, i resoconti sommari delle sedute, la relazione conclusiva della Commissione e il testo a fronte degli articoli della Costituzione dei quali si propone la modifica, nella formulazione attuale e in quella proposta dalla Commissione (doc. XVI-*bis*, n. 3); le relazioni di minoranza (doc. XVI-*bis*, n. 3-*bis*); i resoconti stenografici delle sedute e un indice generale analitico-alfabetico (doc. XVI-*bis*, n. 3-(doc. XVI-*bis*, n. 3) *ter*)]. Sulle successive proposte, v. dossier 16 ottobre 2018, Riduzione del numero dei parlamentari, A.S. n.214; n.515; n.805, a cura del Servizio studi del Senato della Repubblica, che contiene una serie di dati utili, sia relativi alle diverse proposte di riforma del numero dei parlamentari presentate nelle varie legislature, sia delle tabelle di dati che consentono di cogliere gli effetti applicativi dei diversi progetti di riforma costituzionale e anche dati comparativi con altri Paesi.

[2] Senato della Repubblica. XVIII Legislatura. n. 214 (d'iniziativa del senatore Quagliariello), n. 515 (d'iniziativa dei senatori Calderoli e Perilli) e n. 805 (d'iniziativa dei senatori Patuanelli e Romeo). Tutte le iniziative legislative innanzi citate, pertanto, tendono a modificare sia l'art. 56 Cost., sostituendo «quattrocento» agli attuali «seicentotrenta» deputati, sia l'art. 57, sostituendo «duecento» agli odierni «trecentoquindici» senatori. Contestualmente, secondo lo stesso criterio proporzionale, viene, altresì, ridotto anche il numero dei deputati e dei senatori della Circoscrizione Estero. Nella relazione di presentazione del d.d.l. n. 805 si legge che «L'obiettivo è duplice: da un lato, favorire un miglioramento del processo decisionale delle Camere per renderle più capaci di rispondere alle esigenze dei cittadini e, dall'altro, ottenere concreti risultati in termini di spesa (dunque ridurre i costi della politica)». Analoga esigenza, per certi versi, viene espressa nel d.d.l. n. 214, e cioè «rendere il nostro bicameralismo meno rissoso e conflittuale e il procedimento legislativo più agile e spedito, nonché consentire di ridurre opportunamente i costi della politica senza forzare le disposizioni costituzionali e la certezza del diritto» pur prospettando ulteriori rimedi: «razionalizzare attraverso una commissione di conciliazione i tempi del sistema bicamerale e il funzionamento del procedimento legislativo. Sarebbe inoltre auspicabile rimettere in campo parallelamente l'ipotesi di inserire l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, realizzabile tanto con il presidenzialismo quanto con il premierato, e una nuova correlata legge elettorale». La 1^ Commissione ha acquisito autorevoli contributi della dottrina, che hanno messo in rilievo sia aspetti positivi che negativi della riforma. Relativamente ai primi, Fusaro ha sostenuto che «la drastica riduzione del numero dei componenti è destinata a produrre non solo risparmi ma…una generale maggiore efficienza e dunque, potenzialmente, maggiore prestigio dei due rami del Parlamento e un ruolo rafforzato di quest'ultimo»; in ordine ai secondi, ha, invece, evidenziato che «il rapporto fra deputati e popolazione e fra senatori e popolazione si modificherebbe

politiche al governo; nel cosiddetto "Contratto per il Governo del Cambiamento" si afferma che «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»[3].

L'approccio metodologico che si dichiara di voler adottare è «pragmatico e fattibile, con riferimento ad alcuni interventi limitati, puntuali, omogenei, attraverso la presentazione di iniziative legislative costituzionali distinte ed autonome»; non più, quindi, una "Riforma complessiva", generale, strettamente e organicamente combinata anche con una legge elettorale[4], ma soltanto "interventi limitati, puntuali, omogenei".

La riduzione, secondo la lettera contrattuale, è giustificata sia dalla semplificazione organizzativa dei lavori camerali, col conseguente presunto aumento dell'efficienza dell'*iter* legislativo, sia dagli oggettivi abbattimenti della spesa pubblica relativa all'apparato burocratico.

L'apparente bontà della proposta riformistica, comunque vantaggiosa nel suo immediato e rivoluzionario impatto ordinamentale, non può non mostrare criticità nel suo essere isolata, asistemica e poco organica.

Una riforma che intenda raggiungere l'alleggerimento procedimentale, l'efficienza

---

drasticamente» con «effetti di diversa natura…sia sulla rappresentatività degli eletti sia sulla rappresentanza in generale»; inoltre, ha posto in evidenza che tale riduzione avrebbe anche conseguenze «al momento dell'elezione del capo dello Stato» perché ne risulterebbe alterato il rapporto con la rappresentanza dei delegati regionali (Audizioni informali in Ufficio di Presidenza, con nota scritta di C. FUSARO, 21 novembre 2018). Anche per Carrozza "i numeri contano" perché influiscono non tanto e non solo sul fattore della rappresentanza in senso tecnico… ma anche sulla "rappresentatività" delle istituzioni rappresentative. Nella sua "breve nota scritta" evidenzia che «con l'approvazione delle modifiche proposte, il rapporto tra numero di elettori ed eletti cresce sensibilmente (dagli attuali 96.000 elettori per eletto alla Camera a 150.000 e da un po' di meno di 200.000 elettori per eletto a 300.000 per il Senato)», una soluzione, questa, che allontanerebbe l'Italia dagli altri Paesi U.E. e, dall'altra, l'avvicinerebbe ai grandi Paesi federali; conclude, infine, che «Sotto il profilo dei riflessi sulla forma di governo, là dove pare che ad un effetto obiettivo semplificatorio, del quadro politico, attenuando la frammentazione partitica quantomeno nella sua rappresentanza assembleare, non è detto che consegua anche una maggiore o miglior governabilità, che è prevalentemente condizionata da altre scelte ed altri meccanismi tecnico-istituzionali» (Audizioni informali in Ufficio di Presidenza, P. CARROZZA, breve nota scritta, Pisa-Roma, 22 novembre 2018). Per Besostri «Le due principali ragioni, comuni ai tre disegni di legge costituzionale, non sono convincenti perché non comprendono che la questione principale in una democrazia rappresentativa è la rappresentanza del corpo elettorale, cioè la rappresentatività del parlamento» (Audizione informale sui disegni di legge costituzionale 214 e connessi, Memoria dell'avv. F.C. BESOSTRI).

[3] Par. 20, p. 35 ss. («Riforme istituzionali, Autonomia e Democrazia diretta»).

[4] In realtà risulta presentato in Senato anche il d.d.l n. 881 contenente «Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari».

dell'azione nel raggiungimento degli obiettivi mediante la riduzione di paventate ostruzioni, è chiaramente una riforma "semplificativa", ma perché sia davvero tale e non diventi meramente "semplicistica", necessita di essere organicamente coordinata con altre azioni integrative e complementari. Innanzitutto, ridurre solo per sveltire non è buona semplificazione.

La sola "celerità" dell'*iter* legislativo non può costituire il solo parametro da prendere in considerazione, perché sarebbe privo di senso politico e dell'interesse dei cittadini cronometrare il tempo necessario per l'approvazione di una legge.

Non va dimenticato che in una democrazia l'*iter* legislativo è sempre il risultato del dibattito, a volte aspro e duro, tra le diverse forze politiche, di maggioranza e di opposizione, che siedono in Parlamento.

Non importa, perciò, quanto tempo occorra ma è sempre opportuno, nell'interesse generale del Paese, trovare l'accordo o il giusto equilibrio tra le diverse anime dell'organo legislativo, anche se, soprattutto negli ultimi anni, in nome di una pretesa preminenza della "governabilità" rispetto alla "rappresentanza", il Parlamento ha spesso approvato soprattutto leggi-delega demandando al Governo il compito di disciplinare le materie.

Ridurre, poi, solo per essere efficienti non è necessariamente anche efficace.

Il Parlamento costituisce costituzionalmente l'unico organo dello Stato direttamente espressivo della volontà politica del Popolo (in concreto, dal corpo elettorale) e la sua funzione fondamentale è certamente quella legislativa.

Rispetto al Parlamento, tuttavia, non può essere adottato un criterio meramente economico-produttivo per valutare la sua "efficienza legislativa" che lo equipari ad una azienda produttrice di leggi.

Semmai, un giudizio potrebbe essere espresso sulla "*qualità*", ma non certamente sulla sola "*quantità*" (peraltro l'Italia è noto essere uno degli Stati con il maggior numero di leggi e atti normativi); e proprio in rapporto alla "*qualità*" delle leggi (intesa, la qualità, anche come ricerca di un linguaggio chiaro e corretto, per dare effettività al principio della certezza del diritto ed essere comprensibile ai cittadini che devono osservare le norme) si può senz'altro sostenere che il mero "numero" dei parlamentari non abbia senso se non rapportato ad altri fattori.

Un Parlamento, infatti, potrebbe essere numericamente limitato e tuttavia essere inefficiente, oltre che costoso, in contrasto col buon senso e con una equilibrata politica di gestione del bilancio pubblico; oppure, potrebbe compiere scelte legislative di parte in contrasto con le legittime aspettative dei cittadini (come è spesso accaduto con le leggi elettorali); o, ancora, un Parlamento "sovrabbondante" potrebbe anche garantire migliori leggi qualora la "qualità" soccorra la quantità.

Ecco perché l'efficienza "legislativa" dovrebbe considerare anche profili qualitativi, e non soltanto numerici, derivanti anche dal patrimonio culturale, politico ed etico dei singoli membri del Parlamento; una approfondita coscienza e conoscenza giuridico-

politica del sistema, coniugata ad un altrettanto equilibrato e savio utilizzo della stessa, potrebbero garantire sì la giusta qualità rappresentativa senza alcuna necessità di ripensamenti quantitativi.
Peraltro, non può tacersi che la "rappresentatività" di una istituzione è anche l'effetto del prestigio personale dei suoi membri, per cui, ancora una volta, la qualità è altrettanto importante rispetto alla quantità che, come detto, da sola non è condizione sufficiente.
Come la riduzione numerica dei parlamentari non è biunivocamente in rapporto con l'efficienza legislativa, senza una buona visione sistemica, così l'obiettivo della riduzione della spesa pubblica non può essere acriticamente legato ad un mero taglio di importi secondo svilenti automatismi.
Certo, non si può negare che adottare anche rispetto al Parlamento il criterio costi-efficacia sia in perfetta coerenza con un modello di una moderna democrazia, soprattutto quando, come è avvenuto con la modifica dell'art. 81 della Costituzione italiana, è stato fissato il principio generale del "pareggio di bilancio"[5]; bisogna comunque riflettere se risulti più efficace, efficiente ed economica una riduzione numerica che travolga le relative spese, lasciando tuttavia inalterati gli ingenti costi prodotti dalla parte restante, oppure una più equilibrata e omogenea riduzione spesistica globale che lasci più o meno inalterato il parametro numerico di riferimento.

2. Riduzione e rappresentanza: un rapporto di democrazia

Una delle maggiori criticità nella riduzione del numero dei parlamentari riguarda l'incidenza sulla "rappresentanza del corpo elettorale" e sulla "rappresentatività del Parlamento", non potendosi peraltro trascurare saggi e proporzionati rapporti tra il numero di elettori e il numero di rappresentanti eletti.
Quanta democrazia e quanta sovranità popolare si riduce proporzionalmente alla riduzione del numero dei rappresentanti politici?
Gli obiettivi che si vogliono conseguire per il tramite della riduzione del numero dei parlamentari, non incideranno, secondo i sottoscrittori del "contratto di governo", sul principio supremo della rappresentanza perché esso sarà garantito mediante il suffragio universale e diretto da parte del popolo.
È lì, nel suffragio universale, che, ad avviso dei "sottoscrittori"," si pone un argine normativo a tutela del "principio supremo della rappresentanza".
2.1. La storica conquista democratica, infatti, sta proprio in questo, cioè nell'assunzione da parte del Popolo di un ruolo politico fondamentale

[5] Dai dati dei bilanci triennali 2017-2019 di Camera e Senato risulta che per il 2017 la Camera ha avuto una dotazione annuale di € 943.160.000 e il Senato di € 539.500.000, per complessivi € 1.482.660.000.

nell'ordinamento dello Stato[6], principalmente mediante l'esercizio diretto della propria volontà generale.
E l'etimologia greca del concetto[7] non sorprende nel momento in cui la democrazia greca è stata la prima forma di governo democratico attestata nella storia occidentale; secondo il modello classico della "democrazia diretta" tramandato dalla democrazia ateniese, il Popolo, con le sue deliberazioni assembleari, ossia nella qualità di istituzione parlamentare, come oggi si direbbe, esercitava la funzione legislativa e interveniva nell'attribuzione delle ulteriori cariche statali.
La democrazia è, cioè, una modalità organizzativa politica, costituzionalizzata, mediante la quale il Popolo o prende concrete decisioni in materia politica o quanto meno decide quali siano le linee direttive generali alle quali si deve ispirare l'azione di coloro che sono preposti al governo dello Stato; là dove l'ordinamento giuridico organizza i pubblici poteri in modo che decisiva sopra ogni altra cosa sia la libera volontà popolare, lo Stato è democratico e il Popolo è il sovrano.
L'art. 1 della nostra Costituzione, infatti, nella forma della Repubblica democratica attribuisce la sovranità al Popolo.
Ora, tralasciando le disquisizioni dottrinali sui concetti di titolarità ed esercizio dei poteri e delle funzioni della sovranità e di Popolo, che sono tante e risalenti nel tempo[8], la dichiarazione di appartenenza della sovranità al Popolo è l'essenza della forma democratica dello Stato e vuole significare che l'esercizio di alcuni dei poteri di vertice dello Stato (legislativo, esecutivo e giurisdizionale, secondo la nota tripartizione del Montesquieu), di quelli cioè che condizionano la direzione e lo svolgimento degli altri poteri, organi e istituzioni, è attribuito al Popolo, e lo è in modo ineliminabile, sì che questi non ne possa mai venire spogliato, pena il mutamento della forma di governo.
Nella vigente Costituzione italiana si precisa, tuttavia, che l'esercizio delle funzioni sovrane avviene «nelle forme e nei limiti della Costituzione»[9].
Nel secondo dopoguerra infatti tutte le Repubbliche occidentali sono state ispirate da tale modello e lo hanno adattato alle proprie esigenze politiche, sociali ed

[6] Nella Grecia classica il popolo, estratto a sorte il giorno stesso dell'udienza, componeva anche i Tribunali.
[7] Il termine deriva dal greco *δημοκρατία*, comp. di *δῆμος* «popolo» e *κράτος* «potere».
[8] Si legga G. Di Cosimo, *Art. 1*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 5 ss., e tutta la dottrina e la giurisprudenza ivi richiamata.
[9] Rientrano certamente tra questi "limiti e forme" le disposizioni dell'art. 56 («La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto») e l'art. 58 («I senatori sono eletti a suffragio universale e diretto dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età»); inoltre, l'art.101 («La giustizia è amministrata in nome del popolo»). La Costituzione, comunque, riserva al Popolo alcuni poteri, seppur marginali, che rievocano, in modo ovviamente affievolito e parziale, l'esercizio "diretto", come quello sancito dall'art. 71, comma 2, il quale prevede che «Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli», nonché, dall'art. 75 che sancisce: «È indetto "referendum" popolare per deliberare la abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori…».

economiche costituzionalizzando la partecipazione indiretta ("democrazia indiretta o rappresentativa"), per la quale il popolo influisce sull'attività di governo dello Stato tramite l'elezione di propri "rappresentanti" nell'organo legislativo, ossia mediante rappresentanti eletti direttamente dal Popolo[10].
Certo, è comprensibile che tanto più esteso è l'esercizio della democrazia diretta del Popolo previsto nella Costituzione tanto più è democratica la Repubblica, e viceversa, essendo la democrazia indiretta o rappresentativa una forma più affievolita e limitativa del potere popolare.
Tuttavia, pur essendo la rappresentanza parlamentare una indiretta forma di esercizio del potere popolare, una qualsiasi riforma che la modifichi sarà suscettibile di incidere sul range di democraticità statale in senso accrescitivo o diminutivo.
2.2. Non poche criticità derivano dalle interpretazioni comunemente accettate del legame vincolistico alla base del rapporto tra i rappresentanti e i rappresentati.
Il diritto comune insegna che la rappresentanza è l'istituto giuridico che consente al soggetto titolare di un diritto, o di una legittima posizione garantita, di esercitarlo per il tramite di un altro soggetto all'uopo incaricato, detto rappresentante; in questo modo si costituisce un collegamento, un rapporto, tra il rappresentato e il rappresentante il quale deve agire in nome e nell'interesse del rappresentato.
La peculiarità della "rappresentanza politica", invece, sta nel fatto che il rappresentante persegue un fine di carattere generale, ad oggetto variabile nel tempo.
La Carta costituzionale infatti all'art. 67 prevede che «Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato».
La rappresentanza politica, perciò, di ogni membro del parlamento è generale, nel senso che coincide con la "Nazione"[11]. Ora, anche se, il termine Nazione in senso stretto, va detto, è concettualmente altro rispetto al collegio in cui si è stati eletti, al "corpo elettorale" o ai singoli elettori, e anche riguardo al Popolo e ai cittadini, è tuttavia pacifico nella dottrina costituzionalistica che Nazione equivalga a Popolo[12] per cui i membri del Parlamento rappresentano il popolo inteso non come entità astratta ma come "vivente collettività degli appartenenti allo Stato"[13].

---

[10] Molte Costituzioni, tuttavia, prevedono anche elezioni indirette, ossia di secondo grado o livello, come avviene, ad esempio, in Italia, per l'elezione del Presidente della Repubblica, dei Giudici della Corte costituzionale, etc., oppure per l'elezione di molti Senati, come quello Francese e Americano.
[11] Il termine, certamente risalente alla storia e cultura del '46, ma che tuttavia oggi sta ritornando con l'aggiunta del suffisso "*ismo*", è forse utile ritenerlo inadeguato sotto il profilo culturale e rispetto all'evoluzione democratica e civile del Paese dal momento che secondo la sua etimologia "Nazione" deriva dal latino "*natiónem*", il cui tema è "*nàtus*", per cui fa riferimento a coloro che sono nati sullo stesso territorio di origine dei padri e antenati, discriminando, così, tutti gli altri cittadini.
[12] V. ZANGARA, *La rappresentanza istituzionale*, Padova, 1952, 135.
[13] V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, *Nazione*, in Enc. *Dir.*, vol. XXVII, Milano, 1977, 813. Cfr. A. BARBERA, *Popolo*, in *Diz. Dir. Pubb.*, Milano, 2006, 4371 ss. L'uso del termine Nazione tuttavia riecheggia l'idea liberale di una rappresentanza generale che sia interprete dell'interesse comune e non di interessi particolaristici di gruppo o del

La rappresentanza nazionale diventa nelle letture costituzionalistiche strettamente connessa al divieto di mandato imperativo per cui l'attività parlamentare, poiché è ritenuta rappresentativa del popolo nel suo pluralismo sociale, non può trasformarsi in rappresentanza partigiana e settorialmente interessata. Per questo viene costituzionalizzato il divieto di mandato imperativo affinché si realizzi una rappresentanza politica generale che sintetizzi le diverse istanze nel modo più adeguato al generale interesse pubblico[14].
A meno che allora la dottrina costituzionale non riveda l'equivalenza Nazione-Popolo o le forze politiche non riconsiderino il legame vincolistico dei rappresentanti, che certamente comporterebbe non poche frizioni giuridico-politiche, è chiaro come un taglio numerico dei parlamentari che giustifica in sé stesso e per fine di sé stesso rischi di intaccare la rappresentanza democratica.
Resta comunque nell'intoccato e intoccabile suffragio universale e diretto la costituzionalizzazione dell'idea democratica dell'esercizio del potere sovrano del Popolo, e dell'eguaglianza dei cittadini nel diritto di voto[15], oltre che nell'elettorato attivo e passivo.

3. Il numero fisso e il rapporto tra eletti ed elettori.

Probabilmente, allora, una riforma davvero utile dovrebbe ripensare gli strutturali rapporti tra rappresentanti e rappresentati piuttosto che sfoltire senza cognizione criteriale.
Non bisogna dimenticare che la Costituente stabilì il principio che per ogni 200 mila abitanti o frazione superiore a 100 mila abitanti vi dovesse essere un senatore e che

---

proprio collegio elettorale, il che è strettamente connesso al libero mandato. Va detto, al riguardo, che "l'appartenenza del Popolo allo Stato", in una democrazia che solennizza la sovranità popolare, risulta alquanto problematica perché politicamente in democrazia il "sovrano dello Stato" è il Popolo, e non viceversa.

[14] G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, 1979, 76. Cfr. C. MORTATI, *Art. 67*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975. Così C. BOLOGNA, Art. 67, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., 620: «Il libero mandato tuttavia si presta almeno a una duplice interpretazione: esso può infatti sia implicare un vero e proprio obbligo per i parlamentari di non tenere conto di eventuali accordi con gli elettori, sia risolversi, più semplicemente, nell'irrilevanza giuridica dei vincoli contenuti nell'eventuale mandato, il cui rispetto da parte del parlamentare è tuttavia lecito. … Il libero mandato, interpretato in questo modo come distinto da un divieto assoluto di mandato, permette di realizzare pienamente quella che la dottrina statunitense ha definito *responsiveness*. … La garanzia di esercizio del libero mandato diventa poi vero e proprio diritto nella teorica che indica il "potere di rappresentare la Nazione" come un potere "diffuso"…». Recenti riflessioni critiche sul vincolo di mandato, alla luce delle proposte riformistiche costituzionali dalla Costituente ad oggi, sono di S. MERLINI, *Note sulla progressiva scomparsa della forma di governo parlamentare in italia: dall'Assemblea Costituente al disegno di legge Renzi-Boschi sul "superamento del bicameralismo paritario"*, in *Giur. Cost.*, 2014, 4, 3613.

[15] Art. 48, comma 2, Cost. Va evidenziato che con la previsione del "premio di maggioranza" contenuto nella legge elettorale si incide sull'eguaglianza del voto, soprattutto quando non esista un ragionevole rapporto percentuale tra i voti effettivamente ricevuti dalla forza politica in relazione alla totalità degli aventi diritto al voto e il numero dei seggi assegnati in Parlamento.

per ogni 80 mila abitanti o per frazione superiore a 40 mila vi dovesse essere un deputato[16].
La lungimiranza dei testi originari della nostra Costituzione, frutto del compromesso di altrettanti lungimiranti intellettuali, consisteva in una variabilità numerica che tuttavia avrebbe garantito la permanente aderenza rappresentativa alla realtà del popolo italiano.
Sarebbe bastata una legge ordinaria per adeguare volta per volta, a seguito di censimento, il numero dei rappresentanti al numero dei rappresentati.
È solo con la legge costituzionale n. 2 del 9 febbraio 1963[17] che viene introdotto il numero fisso dei parlamentari che diviene insensibile alle variazioni popolative[18]. Non è più dal basso che si determina il numero ma è dal numero che si circoscrive il basso.
La "rappresentanza democratica" non può perdere la sua matrice "democratica", ossia il rapporto proporzionale e diretto col Popolo (in concreto, con gli aventi diritto al voto, ossia con il "corpo elettorale"), altrimenti corre il rischio di diventare una sorta di "rappresentanza oligarchica" o dell'èlites, che già in qualche misura avviene allorquando la legge elettorale fissi delle soglie minime di "sbarramento" piuttosto elevate le quali, pur di perseguire una teorica governabilità, impediscono ad alcune

[16] L'art. 56 approvato dalla Costituente era il seguente: «La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto, in ragione di un deputato per ottantamila abitanti o per frazione superiore a quarantamila. Sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto i venticinque anni di età». L'art. 57 invece recitava: «Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale. A ciascuna Regione è attribuito un senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila. Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sei. La Valle d'Aosta ha un solo senatore».

[17] «Modificazioni agli articoli 56, 57 e 60 della Costituzione» (Pubblicata nella G.U. del 12 febbraio 1963 n. 40). Il resoconto dei lavori preparatori su legislature.camera.it. La legge costituzionale 2/1963 ha modificato l'articolo 56 in: «La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto. Il numero dei deputati è di seicentotrenta. Sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto i venticinque anni di età. La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per seicentotrenta e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti»; l'art. 57 invece è cambiato in «Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale. Il numero dei senatori elettivi è di trecentoquindici. Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette. La Valle d'Aosta uno. La ripartizione dei seggi tra le Regioni, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla popolazione delle regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base di quozienti interi e dei più alti resti»

[18] Leggendo gli stenografici dei lavori preparatori si rilevano vari interventi sfavorevoli alla modifica costituzionale nel senso della previsione di un numero fisso parlamentare. Primo fra tutti l'On. Lucifero il quale, unico dei vecchi Costituenti in aula insieme a Iotti, Togliatti e Moro, evidenziò che «…un altro concetto fondamentale di questa Costituzione che nella intenzione di coloro che l'hanno redatta voleva creare una aderenza permanente alla realtà del popolo italiano, viene distrutto. Non comprendo perché. Con il vecchio sistema, dopo ogni censimento…era sufficiente una legge ordinaria per adeguare il numero di questi rappresentanti del popolo. …Noi, quindi, con questo provvedimento distruggiamo tutto il sistema di distribuzione nel tempo delle massime funzioni dello Stato, distruggiamo il meccanismo del rapporto tra rappresentanti e rappresentanti, stabilito con una certa permanenza dalla Costituzione» (v. Seduta n. 673 del 07.08.1962 (pomeridiana), p. 32645 ss.).

forze politiche espressione della realtà sociale di poter partecipare all'assegnazione dei seggi. Per questo il numero fisso, predeterminato in Costituzione, che non consenta un adeguamento flessibile rispetto all'andamento nel tempo del numero di abitanti, deve necessariamente trovare uno stretto collegamento con la previsione della legge elettorale in ordine proprio alle soglie di sbarramento e al premio di maggioranza per impedire che s'incida sulla democrazia rappresentativa.

4. La necessità di azioni sistemiche.

Ogni riforma, quindi, in particolar modo se costituzionale, deve necessariamente far riferimento al modello democratico che in concreto uno Stato ha scelto di positivizzare[19].

[19] Nel d.d.l. costituzionale n. 805 (v. *supra*) si legge che «La riduzione del numero dei deputati da 630 a 400 e dei senatori da 315 a 200 consentirà all'Italia di allinearsi al resto d'Europa. L'Italia, infatti, è il Paese con il numero più alto di parlamentari direttamente eletti dal popolo (945); seguono la Germania (circa 700), la Gran Bretagna (650) e la Francia (poco meno di 600)». Non sembra essere dello stesso avviso Carrozza (v. Audizioni cit.) secondo il quale «Nel confronto con gli altri paesi UE con analoghe o simili dimensioni di popolazione, il nostro paese diverrebbe quello con il rapporto maggiore tra numero di elettori e parlamentari (150.000 per Camera e 300.000 per il Senato per ogni eletto)». Al riguardo si ritiene che il solo raffronto numerico sia insufficiente per poter esprimere una valutazione e un giudizio complessivo. A parte il fatto che gli scostamenti non sembrano essere eccessivamente ampi; inoltre, va anche tenuto conto del fatto che ogni Stato ha una organizzazione costituzionale che presenta delle proprie specificità. Non tutti gli Stati, ad esempio, hanno una seconda Camera. In alcuni Stati, infatti, vige il monocameralismo, e ci sono Stati in cui il Senato è elettivo di secondo grado; oppure, come negli Stati federali, i senatori sono nominati, o eletti, da parte dei governi degli Stati federati (V. dossier 16 ottobre 2018, cit., dove si evidenzia che Il *Bundesrat* in Germania (attualmente di 69 membri), è composto dai membri dei governi dei *Länder*, che li nominano e li revocano (la nomina governativa implica che i requisiti per l'appartenenza al *Bundesrat* siano fissati dalle norme del singolo *Länd*); inoltre, si precisa che «All'estremo opposto in termini di numerosità dei componenti è la *House of Lords* - attualmente composta da 792 membri - la quale risponde a logiche di rappresentatività di tutt'altra natura. Nel Regno Unito non vige un limite numerico per la nomina dei *Lords*, la quale è a vita, da parte della Corona, su indicazione del Primo ministro. Vi sono poi *Lords* di diritto, esponenti della Chiesa anglicana. E siedono ancora *Lords* per diritto ereditario, i quali sono "ad esaurimento" (da quando è stata abolita la trasmissione ereditaria del seggio, con *l'House of Lords Act* del 1999)»; si dice, ancora, nello stesso Dossier che «In Francia, il Senato è elettivo di secondo grado. Esso conta 348 senatori, eletti da un collegio di più di 160.000 "grandi elettori" (costituito per lo più dai delegati dei Consigli municipali) e si rinnova per metà ogni tre anni. Esso assicura, prevede l'articolo 24 della Costituzione, la rappresentanza delle collettività territoriali della Repubblica. Le elezioni senatoriali francesi hanno luogo a suffragio universale indiretto: i senatori assegnati a ciascun dipartimento sono eletti da un collegio elettorale composto dai parlamentari di quel dipartimento (deputati e senatori), dai consiglieri regionali eletti nello stesso ambito dipartimentale, dai consiglieri del dipartimento stesso e, infine - ma si tratta della componente di gran lunga prevalente in termini numerici e, quindi, anche di peso politico - dai consiglieri municipali e loro delegati. Nel complesso, gli attuali 349 senatori (dopo i due rinnovi parziali del 28 settembre 2014 e del 24 settembre 2017, vigente la nuova disciplina posta dalla legge n. 2013-702 del 2 agosto 2013) sono stati eletti da: 567 deputati; 333 senatori; 2.027 consiglieri regionali; 4.297 consiglieri generali; 156.227 delegati dei consigli municipali. Questi ultimi rappresentano, quindi, più del 95% dell'intero collegio elettorale. Si è ricordato sopra come in Francia sia in corso di esame parlamentare una iniziativa legislativa volta a ridurre il numero dei deputati ed il numero dei senatori, questi ultimi a 244 (da 348)»). Per questo il solo raffronto con i diversi Stati dell'U.E. del numero dei parlamentari non può essere esaustivo, perché devono essere considerati anche tutti gli altri fattori che caratterizzano una Comunità-statale, come quello storico-politico, costituzionale, sociale, e, in particolare, se i membri del Parlamento siano o meno direttamente vincolati dal rapporto di rappresentanza democratica. Va

Perciò anche la "riduzione" del numero dei parlamentari va valutata in rapporto al complessivo paradigma costituzionale di riferimento; poiché l'art. 1 della Costituzione prevede dei "limiti" all'esercizio della sovranità, non si può prescindere dal considerare se la "riduzione" del numero dei parlamentari riduca ulteriormente tali "limiti" imposti alla sovranità popolare.
Per vedere il *quantum*, l'intensità, della democrazia italiana, cioè quanta partecipazione alle scelte e decisioni politiche è riservata al Popolo nel nostro ordinamento, si possono leggere i 139 articoli della Costituzione.
È lì, nella concatenazione normativa, nei diritti e doveri prescritti, negli istituti giuridici disciplinati, nei poteri organizzati, che ci si rende conto di quanta democrazia è entrata nell'ordinamento Costituzionale.
E dalla disamina sembra risultare che una "riduzione" numerica senza prevedere altri rimedi incida ulteriormente sulle già ridotte facoltà democratiche dei cittadini.
Per questo una riduzione numerica dei parlamentari potrebbe acquisire o perdere di proficuità a seconda delle azioni complementari che saranno intraprese, in modo da operare una riforma che sia globalmente organica e davvero sistemica, magari garantendo maggiormente la sovranità popolare con incremento delle forme di democrazia diretta e con modifiche elettorali più incisivamente democratiche che tengano conto anche di un ripensamento variabile del rapporto aritmetico di rappresentanza.

ricordato che la Costituzione italiana nacque sulla base del "miglior compromesso possibile", come disse Meuccio Ruini all'Assemblea Costituente, auspicando dei miglioramenti della Costituzione da parte delle generazioni successive. La "democrazia" non è un modello rigido, e le diverse costituzioni oggi vigenti ne sono la prova evidente. Essa, comunque, non si realizza soltanto col numero dei parlamentari ma anche "ampliando" in favore del Popolo "le forme e i limiti" previsti dall'art. 1 della Costituzione.