

Pisa – Roma, 22 novembre 2018

Spettabile
Senato della Repubblica
Prima Commissione Affari Costituzionali
Roma

C.a. del Presidente e dei Commissari

Oggetto: audizioni del 21-22 novembre 2018 relative all'esame in Prima Commissione dei DDL costituzionale di modifica degli articoli 56 e 57 della Costituzione in tema di numero dei Deputati e di Senatori. Osservazioni del prof. Paolo Carrozza, docente di diritto costituzionale presso la Scuola Superiore di Studi Universitari Sant'Anna di Pisa.

1. Premessa. - 2. Il numero dei membri delle assemblee rappresentative rileva decisamente sul funzionamento dei sistemi elettorali e della democrazia rappresentativa? - 3. Le macro-discontinuità nell'evoluzione dei sistemi elettorali. - 4. Quali potrebbero essere gli effetti della diminuzione del numero di parlamentari sulla forma di governo e sul suo funzionamento?

1. Premessa.

Nell'impossibilità di poter essere di persona presente all'Audizione, del cui invito mi sento particolarmente onorato e perciò ne ringrazio sentitamente il Presidente, i Senatori Commissari e chi ha proposto il mio nome, ho ritenuto utile inviare una breve nota scritta sul tema del numero di Deputati e Senatori, con riferimento alle tre proposte di DDL costituzionale di modifica degli articoli 56 e 57 della Costituzione,

DDL che, a parte alcune differenziazioni “distributive” dei seggi per regione, convergono sui nuovi numeri proposti (400 Deputati e 200 Senatori).

L’auspicato scopo di queste osservazioni non è esprimere il sostegno o la critica alle proposte, che non ho alcun titolo per svolgere, bensì offrire alla Commissione una serie di argomenti e riflessioni che possano in qualche modo favorire la discussione del complesso tema, allargandone l’orizzonte da quello dei “numeri”, apparentemente unico oggetto dei tre DDL, a quello delle implicazioni che i proposti cambiamenti nei “numeri” potrebbero avere sul funzionamento del nostro sistema elettorale e della stessa forma di governo. Questo credo sia il compito, probabilmente l’unico di qualche utilità per la Commissione, che può venire dal costituzionalismo.

Ritengo opportuno dividere il ragionamento per temi, alcuni di carattere più generale e altri più specifici, iniziando le riflessioni proprio da una riflessione sulla questione del numero, in sé, nella sua oggettività “aggregativa” o aritmetica, di Deputati e Senatori.

2. Il numero dei membri delle assemblee rappresentative rileva decisamente sul funzionamento dei sistemi elettorali e della democrazia rappresentativa?

I numeri rilevano molto: la democrazia rappresentativa è frutto di una rivoluzione che ha segnato in modo indelebile la modernità del rapporto tra cittadini e potere. Come insegna Ruffini (E. Ruffini, *Il principio maggioritario. Profilo storico* [1927], Milano, Adelphi, 1976³) in un vecchio quanto prezioso saggio degli inizi del secolo scorso, il principio di maggioranza è una costruzione complessa e artificiale: è tutt’altro che un atteggiamento “naturale” o spontaneo dei gruppi di persone, per quanto apparentemente organizzati in comunità. Sia consentito un aneddoto personale: qualche decennio fa, agli inizi della carriera, insegnando in una Facoltà di Magistero proponevo agli studenti, per lo più insegnanti di scuola primaria, esperimenti di “drammatizzazione” della democrazia in una qualche loro classe; nel corso di tali esperienze si poté constatare che, dinanzi ad un momento di libertà e di decisione sul da farsi, anche in funzione della scelta di un gioco, i bambini – se non guidati dall’insegnante e con non poca fatica ...- non si organizzano in un corpo unico capace di assumere una decisione a maggioranza, ma si frammentano in gruppetti, ognuno col suo gioco e la sua proposta, non capaci di decidere collettivamente come corpo unico.

Esempio certamente banale, ma la democrazia rappresentativa è proprio una “creazione” artificiale: presuppone, come teorizzò per primo con compiutezza Sieyès nei suoi celebri opuscoli (E. J. Sieyès, *Che cosa è il terzo stato?* [1789], Roma, Editori Riuniti, 2016²), la definizione di un’assemblea di rappresentanti, la loro libertà dai mandati imperativi, la possibilità di determinare liberamente un ordine del giorno, la possibilità di votare in forma binaria (sì/no) su una proposta determinando l’interesse generale ed altri presupposti istituzionali (un corpo elettorale e uno stato che a quella rappresentanza politica affidano la sovranità); ciò in cui in estrema sintesi è consistita dal punto di vista istituzionale, la rivoluzione liberale e l’invenzione della democrazia rappresentativa.

Da tutto ciò un problema di tecniche e numeri, tutt’altro che secondario, anche se per noi oggi apparentemente scontato poiché, per i due rami del Parlamento, è fissato direttamente nel testo della Costituzione (dal 1963): in realtà il numero (di Deputati e Senatori, ma il discorso si può estendere facilmente a tutte le assemblee rappresentative) ha una sua importanza intrinseca e oggettiva per il funzionamento di un sistema elettorale e, naturalmente, della democrazia rappresentativa; e la presenza di DDL costituzionali che su tale profilo della problematica elettorale concentrano l’attenzione impone di evidenziarne la spesso non percepita centralità.

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. Un politologo francese (P. Favre, *La decisione di maggioranza*, Milano, Giuffrè, 1988) ha rilevato che il principio di maggioranza o si legittima dal punto di vista meramente aggregativo e aritmetico (la metà più uno dei votanti) o, come sostengono sociologi, politologi e costituzionalisti, si legittima per ciò che lo circonda (le istituzioni politiche); in ogni caso innestandosi, tra tali due estreme possibili legittimazioni, contraddizioni e incertezze che lo fanno apparire, a certe condizioni, ritiene Favre, una tecnica costrittiva e insoddisfacente per decidere.

E non è certo un caso che, dal Secondo Dopoguerra in poi, molte costituzioni (e la nostra è un esempio evidente di tale orientamento) abbiano cercato di integrare la democrazia rappresentativa affiancandole istituti di democrazia diretta e di democrazia partecipativa, quali forme “alternative” di espressione di sovranità popolare che sia pur sussidiariamente possono aiutare a mantenere più stretto il rapporto tra governati e governanti. Fino ad elaborare ed applicare nella prassi corrente delle decisioni forme più sofisticate di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte mediante il complesso di strumenti che viene generalmente indicato, in

contrapposizione al *Government* fondato sulla mera applicazione della tradizionale rappresentanza, col termine *Governance*; categoria istituzionale dall'incerto significato tecnico, ma assai efficace nel suo porsi in contrapposizione all'esercizio dell'autorità fondata sulla logica puramente rappresentativa in cui si risolverebbe l'attività di *Government* (v. sul punto il divertente S. Belligni, *Miss Governance, I Presume* [2005], <http://www.dircost.unito.it/dizionario/pdf/Belligni-Governance.pdf>).

Scegliere il numero di membri elettivi di un'assemblea dovrebbe quindi essere frutto non di una scelta casuale o addirittura "punitiva" nei confronti della classe politica, com'è talora accaduto nel nostro paese per la riduzione dei rappresentanti nei consigli delle autonomie territoriali, per lo più in nome del risparmio di spesa – del tutto immaginifico – e della c.d. antipolitica; bensì di una costruzione razionale diretta a minimizzare il potenziale iato, evidenziato da Favre, tra forza intrinseca del dato puramente aritmetico e credibilità e autorevolezza delle istituzioni agli occhi degli elettori "rappresentati".

Allora i numeri contano, eccome, influenzando non tanto e non solo sul fattore della rappresentanza in senso tecnico (in sostanza l'effetto sulla distribuzione dei seggi tra i partiti, il loro numero ecc.), ma anche e soprattutto su quella che Bobbio e Sartori hanno chiamato "rappresentatività" delle istituzioni rappresentative (N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1995; G. Sartori, *Democrazia e definizioni* [1957], Bologna, Il Mulino, 1969³). Ma mentre per gli aspetti tecnici della rappresentanza è relativamente più facile prevedere gli effetti della diminuzione del numero dei parlamentari sulla vita delle istituzioni, ben più complesso e incerto risulta fare previsioni attendibili sugli effetti che la diminuzione di 1/3 dei parlamentari potrebbe determinare sulla rappresentatività del Parlamento, o, per dirla con termini più attuali, sulla legittimazione dei partiti e delle stesse istituzioni rappresentative agli occhi degli elettori.

Rammenta e ben ricostruisce il Dossier come il problema del numero dei parlamentari si sia posto sin dalla Costituente e sia stato spesso oggetto di discussione e proposte di modifica: tuttavia, specie in passato, si è considerato il numero dei Deputati e dei Senatori come un aspetto piuttosto secondario del sistema elettorale per l'elezione dei due rami del Parlamento. Quantomeno secondario rispetto ad altre e apparentemente più decisive possibili scelte riformatrici, quali le alternative tra meccanismi proporzionali o maggioritari di assegnazione dei seggi e tra collegi uninominali o circoscrizioni ampie e/o piccole, l'opportunità di inserimento di clausole di sbarramento, l'opportunità e le modalità di premi di maggioranza, il

sistema ad unico o doppio turno della consultazione elettorale. Questioni intorno alle quali si è sviluppato dai primi anni novanta a oggi il dibattito politico sulla riforma costituzionale e la stessa legislazione elettorale, modificata dal 1993 con ritmi un tempo impensabili e secondo modelli completamente diversi l'uno dall'altro, ma mai modificando anche la Costituzione nella parte relativa alla composizione numerica delle Camere.

Il Dossier, tra l'altro, permette di confrontare agevolmente il nostro attuale sistema elettorale e gli effetti delle proposte di riforma degli articoli 56 e 57 della Costituzione con la situazione di tutti gli altri paesi UE, consentendo di rilevare, per ciascun paese, il rapporto tra numero di elettori per eletto sia alla Camera che al Senato. Posto che la riforma, per tutti i DDL all'esame della Commissione, porterebbe a una diminuzione del 36,5% dei parlamentari, il dato più interessante è 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' meno di 200.000 elettori per eletto a 300.000 per il Senato).

Rispetto a tale quadro, mi pare utile svolgere tre considerazioni iniziali, che sottopongo all'attenzione del Lettore.

- a) Il rapporto di cui alla Tabella di pag. 19 del Dossier si riferisce all'attualità e non considera il passato: nel 1948, quando la Costituente approvò le nostre prime leggi elettorali, gli elettori per la Camera erano circa 29 milioni (per 574 Deputati): oggi per la Camera sono poco più di 50 milioni (considerati anche i 4 milioni di votanti esteri); per il Senato poco meno di 47 milioni a fronte dei 22 milioni del 18 aprile 1948 (per 237 Senatori, solo nel 1948, elettivi). Nel 1948 il corpo elettorale consisteva quindi in poco più di metà elettori rispetto a oggi; il rapporto tra eletti ed elettori all'atto pratico era perciò molto diverso da quello rappresentato nella Tabella di pag. 19 del Dossier e appare molto simile a quello attualmente proprio di molti "piccoli" paesi Europei: per la Camera fu, nel 1948, di circa 50.000 elettori per eletto, e dunque inferiore assai a quello teorico voluto dai Costituenti (di regola 80.000 elettori per Deputato e 200.000 per Senatore). A determinare questa situazione, naturalmente, contribuiva uno dei fattori da sempre meno trasparenti dei meccanismi elettorali, disciplinato in genere

con deleghe legislative: il disegno territoriale di collegi e circoscrizioni. Peraltro la stessa Costituzione prevedeva l'adeguamento di tali rapporti in conseguenza dell'incremento della popolazione: solo nel 1963 si decise di porre fine a tale dinamica accrescitiva, fissando un numero inalterabile, anche se nel frattempo un visibile aumento del numero di parlamentari si era già verificato (i numeri "fissi" decisi nel 1963).

- b) Per Regioni ed Enti Locali il legislatore negli ultimi tempi è spesso intervenuto sui "numeri" delle rispettive assemblee legislative, per lo più "in riduzione", in ciò facilitato dalla fonte (legge ordinaria) cui, a parte le Regioni a Statuto Speciale, la materia è stata affidata. Mentre la "costituzionalizzazione" avvenuta nel 1963 del numero di Deputati e Senatori, uno dei pochi esempi nel costituzionalismo Europeo, costringe qualsiasi intervento sui "numeri" del Parlamento statale ad operare una modifica costituzionale: eppure, occorre rilevare, nei paesi (la stragrande maggioranza) in cui i "numeri" dei componenti di camere alte e comuni sono stabiliti con legge ordinaria o comunque con fonte relativamente più disponibile per le maggioranze di governo non si sono mai avute variazioni particolarmente significative. Insomma, là dove, teoricamente almeno, era più facile modificare (eventualmente ridurre) il numero degli eletti, ciò non è stato fatto.
- c) Quanto rilevato per il nostro paese circa il rapporto "originario" tra eletti ed elettori vale comunque anche per i maggiori paesi Europei: in Francia, Germania ed altri paesi che hanno visto la legislazione elettorale riformata pressoché contestualmente all'avvento della rispettiva Costituzione all'indomani della Seconda Guerra Mondiale, il corpo elettorale era, come nel nostro paese, un po' più della metà di quello attuale; dunque il rapporto effettivo tra elettori ed eletti, anche in quei paesi, si aggirava intorno ai circa 50.000 elettori per eletto o poco più.

Detto questo, i principali temi su cui riflettere per cogliere gli effetti più immediatamente percepibili della riforma proposta sembrano essere tre.

- a) Diminuire il numero di Deputati e Senatori non va certamente né nella direzione di ripristinare il rapporto “originario”, quello deciso nel 1948 dalla Costituente, come avverrebbe se si trattasse di operare una sorta di “manutenzione” o “aggiornamento” della Costituzione (tipo di intervento ritenuto opportuno, in antitesi alle ipotesi di grande riforma costituzionale, da molti costituzionalisti: v. per tutti A. Pizzorusso, *La Costituzione. I valori da conservare, le regole da cambiare*, Torino, Einaudi, 1997); né va nel senso stabilito dalla riforma del 1963, quando si optò per il numero “fisso” per evitare una crescita progressiva ma costante dei membri delle Camere. L'intervento proposto va, infatti, esattamente in direzione opposta rispetto ai due orientamenti precedenti e costituisce un'evidente “rottura” o discontinuità con le relative impostazioni: non ampliare il rapporto tra eletti ed elettori (o non ampliarlo più di tanto) era, infatti, la *ratio* delle scelte compiute nel 1948 e nel 1963.
- b) 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 la Camera e 300.000 per il Senato per ogni eletto).
- c) Questa riduzione della rappresentanza politica ci avvicinerebbe ai grandi paesi federali (Stati Uniti, Brasile, India ecc.), nei quali tale rapporto si attesta intorno ai 500.000 ed oltre (potenziali) elettori per rappresentante federale. Va detto, tuttavia, che in questi paesi gli stati membri hanno una forma di rappresentanza, almeno nei “numeri”, assai più simile e paragonabile alla nostra; nel caso degli Stati Uniti, poi, l'arcaico meccanismo costituzionale, detto non a caso a “orologio”, ha la caratteristica del voto per la rappresentanza federale (l'intera camera e un terzo del senato) ogni due anni, ciò che rende per necessità di cose indispensabile per qualsiasi eletto la cura continua e assidua del proprio Collegio, ancorché costituito da centinaia di migliaia di potenziali elettori.

Si tratta ora di cercare di comprendere quali possano essere gli effetti di tale scelta circa la forma e la struttura della rappresentanza politica, guardando ai temi classici quali i suoi riflessi sulla conformazione del sistema politico, sulla forma di governo,

sulla governabilità – stabilità del governo, sulla vita “interna” dei partiti; temi rispetto ai quali siano ormai abituati da politologi e costituzionalisti a valutare i sistemi elettorali, quantomeno sin dal celebre saggio di Leopoldo Elia, che invitò a leggere e analizzare le forme di governo in relazione ai sistemi elettorali incrociando i dati derivanti dall’apporto di entrambi tali saperi (L. Elia, *Governo [forme di]*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970).

3. Le macro-discontinuità nell’evoluzione dei sistemi elettorali.

Prima di entrare, sia pur molto rapidamente, nel merito di ciascuno di tali profili conviene tuttavia soffermarsi, altrettanto brevemente, sulle dinamiche storiche di “lungo periodo” della storia, per usare l’efficace immagine di Fernand Braudel, che hanno caratterizzato l’evoluzione per macro-tipi dei sistemi elettorali, dall’avvento dello stato rappresentativo ai nostri giorni; esercizio, confido, di una qualche utilità anche per misurare per quanto possibile gli effetti politici, non puramente tecnici, delle riforme proposte.

Quando si fa la storia dei sistemi elettorali dall’ottocento a oggi, infatti, si guarda soprattutto al progressivo allargamento del suffragio, perché esso segna, in maniera molto evidente, il progresso della democrazia e della sovranità popolare fino al suo completo raggiungimento. Ma per comprendere meglio, dal punto di vista che qui interessa, le discontinuità che hanno caratterizzato dagli stati liberali censitari a oggi le forme e i tipi di sistema elettorale, occorre guardare ad un altro aspetto di questa evoluzione: il rapporto tra sistemi elettorali di tipo maggioritario e sistemi elettorali di tipo proporzionale.

Non c’è dubbio che, in estrema sintesi, l’ottocento e lo stato liberale censitario siano stati caratterizzati, salvo rare eccezioni e momenti storici, da sistemi elettorali di tipo maggioritario, a turno unico o doppio turno, con collegi uninominali: solo il progressivo allargamento del suffragio e l’avvento dei grandi partiti di massa condussero all’esigenza di misurare con la maggior precisione possibile la diffusione dei partiti stessi tra la popolazione, attribuendo i seggi parlamentari in funzione di tale diffusione.

Nel costituzionalismo del primo dopoguerra, con l’avvento del suffragio universale in qualche caso anche femminile i vecchi sistemi elettorali maggioritari e censitari furono perciò quasi ovunque, ivi compreso nel nostro paese, abbandonati e in qualche nuova costituzione, come in quella di Germania del 1919, addirittura si

“costituzionalizzò” il principio proporzionale per l’elezione del *Reichstag* (art. 22 della Costituzione di Weimar).

Esigenza che si rafforzò nel costituzionalismo del Secondo Dopoguerra, quando il suffragio pressoché in tutti i paesi Europei si estese alle donne: un’esigenza, dei partiti, di contarsi con la maggior precisione possibile (nei limiti di un sistema elettorale che in ogni caso non può mai essere, per ragioni aritmetiche, la perfetta fotografia della diffusione dei partiti nell’elettorato) che, come mi è capitato talora di scrivere, in molti paesi ha determinato addirittura il sorgere nel sistema politico di una sorta di “convenzione anti-maggioritaria”; una *Convention of the Constitution* diretta a identificare la democrazia con il proporzionalismo elettorale e a rifiutare come antidemocratica qualsiasi ipotesi “maggioritaria”.

Questa necessità di “contarsi” è ben giustificata dalla bellissima e celebre immagine con cui Elias Canetti (E. Canetti, *Massa e potere* [1960] Milano, Rizzoli, 1972) descrive l’ingresso in parlamento del conflitto sociale, con le schiere delle opposte fazioni politiche che si combattono non più con i fucili per le strade, ma con l’arma della discussione e del confronto politico dai banchi parlamentari: una discussione e un confronto che richiedono una puntuale e precisa misura della forza numerica di ogni partito che solo un sistema elettorale rigidamente proporzionale può garantire.

Senonché nella seconda metà del secolo scorso, in Europa, il lungo periodo di pace, nonostante le tensioni con i Paesi Socialisti oltre “Cortina”, e la progressiva costruzione dell’UE hanno fatto emergere nuove e diverse esigenze di ordine politico – istituzionale, esigenze che hanno condotto all’avvio di una terza macro-tendenza dei sistemi elettorali.

Non è però facile definirla unitariamente: si potrebbe parlare di una sorta di riscoperta dei meccanismi “maggioritari” di attribuzione dei seggi, tali da consentire ai partiti non solo e non tanto di “contarsi” bensì anche e soprattutto, all’indomani della tornata elettorale, di individuare immediatamente una maggioranza politica e dunque un governo. In definitiva corrisponde alla logica tipicamente britannica del sistema elettorale maggioritario puro a collegi uninominali che dovrebbe consentire (anche se non sempre riesce, però) all’elettore di determinare direttamente *Men and Measures*, col *Leader* del partito vittorioso che diventa (automaticamente: il sovrano è tenuto alla nomina) *Premier*, secondo il c.d. modello *Westminster*.

In realtà il discorso è più complesso perché a questa esigenza si è risposto, nei vari paesi Europei, con forme e modi diversi: con le decine di “piccole” riforme del sistema elettorale in Germania sin dagli anni cinquanta (rimasto tuttavia proporzionalistico), con l’avvento del maggioritario a doppio turno in Francia dal 1958 e il deciso abbandono di ogni proporzionalismo, con le ben note riforme italiane e l’assestamento, dopo sperimentazioni continue, verso un sistema “misto” come l’attuale. Il discorso potrebbe continuare, reso ormai generalizzato dalla “caduta del muro” e dalla conseguente consapevolezza, mi si perdoni la semplificazione, che non è più necessario contarsi con assoluta precisione per capire da che parte del “muro” un paese si colloca, ma risulta invece molto più utile la formazione, per effetto del sistema elettorale, di una maggioranza stabile e duratura, capace di assumere con piena legittimazione decisioni anche complesse e difficili.

L’aspetto unificante di questa nuova macro-tendenza così variegata negli strumenti utilizzati in funzione del risultato sta nella circostanza che queste riforme elettorali sono funzionali (o dovrebbero risultare funzionali) a soddisfare un nuovo ed emergente “valore” fondamentale, la stabilità politica e istituzionale, gradualmente reso centrale per la vita degli ordinamenti Europei dalla necessità di perseguire politiche pubbliche complesse e di medio – lungo periodo, non meramente e immediatamente allocative di risorse.

Stabilità, con riferimento alla problematica del rapporto tra legislazione elettorale e funzionamento della forma di governo, significa un sistema elettorale capace di assicurare sia legittimazione politica sia governabilità, equilibrio tra governo e parlamento e tra maggioranza e opposizione (o opposizioni), maggioranze durature anche se costituite da alleanze di partiti.

Esiste un termine molto efficace per spiegare il senso di queste tendenze, coniato nell’immediato Primo Dopoguerra del secolo scorso da un costituzionalista francese di origine russa (B. Mirkine-Guetzévitch, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris, Giard, 1935²), la c.d. razionalizzazione dei principali istituti costituzionali (il federalismo, il rapporto di fiducia tra governo e parlamento ecc.) in funzione del loro più equilibrato funzionamento (rispetto ad alcune rigidità ottocentesche); termine che può essere utilizzato anche con riferimento ai sistemi elettorali, nella misura in cui accanto alla funzione di assicurare la rappresentanza in senso tecnico delle assemblee assumono la funzione di assicurare stabilità o governabilità o minor frammentazione partitica e via dicendo.

Quando si introduce una modifica ad un sistema elettorale, da qualche decennio la questione che si pone è dunque cercare di capire in che modo la riforma proposta potrà influire (anche) sulla razionalizzazione del sistema; e la domanda che sorge, allora, è se aumentare il rapporto tra eletti ed elettori, pur non modificando il sistema elettorale vigente, favorisce la governabilità, la stabilità politica e istituzionale.

4. Quali potrebbero essere gli effetti della diminuzione del numero di parlamentari sulla forma di governo e sul suo funzionamento?

Credo che sia utile prendere le mosse dalle Relazioni di accompagnamento dei tre DDL per ricostruire innanzitutto quali siano, secondo i proponenti, gli obiettivi della riforma. Si può così constatare che essi, pur convergendo verso il medesimo risultato finale (la riduzione del 36,5% dei seggi di Camera e Senato), o tacciono lo scenario istituzionale di riferimento oppure immaginano scenari tra loro un po' diversi; ma ciò è frutto delle sensibilità politiche diverse, come è giusto che accada per ogni forma di pluralismo politico.

Il DDL n. 515 si limita a ricordare che sui "numeri" proposti c'è ormai una generale convergenza delle forze politiche, non solo dell'attuale maggioranza, e rammenta poi che la proposta fa parte del programma di governo.

Il DDL n. 805 enuncia invece di voler conseguire un obiettivo di non poco conto, il miglioramento della capacità decisionale del sistema, ma non spiega perché la riduzione del numero dei parlamentari dovrebbe consentirlo; aggiunge poi il risparmio di spesa, che tuttavia non è quantificato in termini monetari.

Infine il DDL n. 214 espone il disegno più ambizioso: si tratta di avviare, pur in un contesto non favorevole, una complessiva riforma della Parte Seconda della Costituzione, rovesciando l'impostazione seguita dal 1993 sino ad oggi (si fa la riforma elettorale ma non si riforma – o non si riesce a riformare, come forse è più corretto dire – la Costituzione). La misura proposta – a parte la necessità di riformare conseguentemente la legislazione elettorale – provocherebbe secondo il presentatore un effetto "razionalizzatore" del sistema istituzionale, favorendo la formazione di più stabili e chiare maggioranze politiche.

Ciò rilevato, credo che, per comodità e brevità, il ragionamento possa essere articolato nel seguente modo.

a. Riflessi sul sistema dei partiti.

La politologia ed il diritto pubblico comparato, come sosteneva Costantino Mortati (C. Mortati, *Le forme di governo*, Padova, Cedam, 1973), vivono di classificazioni e ricostruzioni utilizzando categorie e concetti che sono tipizzazioni di concrete esperienze storiche, come tali suscettibili di essere smentite o comunque risultare tutt'altro che certe nel loro divenire, influenzabile e condizionato da mille variabili politiche, storiche, economiche e sociali.

In questo senso la proiezione degli effetti della diminuzione del numero dei parlamentari nella misura proposta dai tre DDL sul sistema politico va affrontata con grande cautela: però, storicamente e tipicamente, meno sono i rappresentanti per numero di elettori, meno frammentato in partiti e movimenti risulta il sistema politico rappresentato nell'assemblea elettiva, anche se la frammentazione politica potrebbe rimanere molto alta negli elettori. Insomma il primo e più vistoso effetto della riforma proposta dovrebbe essere, a legislazione elettorale invariata (o meglio: variata solo nel confine di circoscrizioni e collegi), una riduzione del numero dei partiti rappresentati in Parlamento, a scapito, naturalmente, delle formazioni più piccole; a meno che qualcuna di esse non sia fortemente radicata su un determinato territorio (come per esempio accade per i "partiti di raccolta" delle minoranze, non solo in Italia).

La conseguenza ulteriore sarebbe, in ipotesi, una semplificazione del sistema politico, ma non anche (necessariamente) una maggior governabilità o chiarezza nella determinazione della maggioranza, poiché la natura bipolare o frammentata del sistema non è governata solo dal numero dei parlamentari, ma anche da altri meccanismi affidati alla legislazione elettorale (come si formano e stabilizzano elettoralmente le alleanze, la formula di ripartizione dei seggi ecc.) o addirittura ai regolamenti parlamentari.

- b. Non è quindi detto, come appena osservato, che a questa forma di razionalizzazione e di semplificazione del sistema dei partiti corrisponda una semplificazione della frammentazione politica del corpo elettorale: questo è un effetto possibile, ma solo nel medio – lungo periodo, oppure introducendo forme di voto disgiunto che consentano agli elettori di "salvare" un piccolo partito senza negare il loro voto alla grande forza politica che l'elettore vorrebbe vincitrice della competizione (alla tedesca, insomma); ma, come si vede, siamo in un altro ambito di interventi riformatori.
- c. Pressoché certo sarebbe invece l'effetto di rafforzamento delle segreterie centrali (o come si chiamino gli organismi dirigenti) di ciascun partito, a

scapito del peso delle rispettive rappresentanze territoriali: aumentare il rapporto tra numero di eletti ed elettori significa, infatti, anche aumentare la loro reciproca “distanza”, allontanare sempre più dal territorio, dalla “base”, gli eletti, dal momento della loro scelta quali candidati sino al condizionamento e all’indirizzo del loro operare in sede assembleare.

Questo probabile esito non è né un bene né un male in sé, va semplicemente valutato e commisurato in relazione alla situazione generale del paese: probabilmente richiederebbe, per essere realmente utile ed efficace, un forte sistema di autonomie locali e regionali che costituisse un efficace “contropotere” all’obbiettivo spinta centralizzatrice che si avrebbe con il potenziamento del peso degli organismi di governo centrale di ciascun partito; ma è ben noto che il sistema delle autonomie, non solo per effetto della grave situazione economico – finanziaria, è da qualche anno in grave crisi e comunque assai indebolito.

- d. Mediamente nel tempo ne deriverebbe un ulteriore rafforzamento delle tendenze “neo-centraliste”, una specie di spinta aggiuntiva verso il centro a scapito della periferia, rispetto a quella che si è verificata dal 2011 ad oggi. Anche in questo caso non un bene o un male in sé, ma una questione da valutare in riferimento alle attuali condizioni del paese.
- e. Riflessi su governabilità e stabilità.
Come si è detto tali effetti non possono conseguire che in minima parte alla diminuzione del 35,6% dei parlamentari: nell’immediato la riforma presumibilmente provocherebbe (solo) una diminuzione del numero dei partiti rappresentati in Parlamento, non anche il loro disporsi in forma bipolare o con alleanze più resistenti e stabili di quanto oggi non possa accadere.
- f. Una semplificazione del sistema partitico potrebbe addirittura essere portatrice di relativa ingovernabilità ove non fosse accompagnata da qualche accorgimento, in sede di legislazione elettorale, diretto a garantire (anche) la formazione di maggioranze più stabili e più chiare.
- g. E’ un’opinione del tutto personale, ma non credo che la diminuzione del numero dei parlamentari (e il discorso vale per tutte le assemblee rappresentative) si possa misurare in termini di mero “risparmio di spesa”: aboliti i consigli provinciali elettivi diretti, si sono risparmiati (solo) circa 72 milioni di euro l’anno di spesa, che su un bilancio consolidato statale di centinaia di miliardi è cosa pressoché trascurabile. Ma pochi ricordano che il costo dei trasferimenti di risorse umane, materiali e finanziarie dalle province ormai semi – dismesse alle rispettive regioni sta costando centinaia e centinaia

di milioni nonché gravissimi ritardi nelle azioni amministrative (specie su strade e scuole secondarie); ritardi e costi che fanno diventare l'annunciato "risparmio di spesa" una vera e propria menzogna: quella riforma ci sta costando carissima!

In conclusione, pare a chi scrive che la valutazione delle proposte di DDL costituzionale debba esser accompagnata da due ordini di riflessioni, delle quali si è cercato di tracciare alcuni punti critici:

- (a) sotto il profilo dei "numeri" in sé, e cioè della diminuzione del numero dei parlamentari in quanto modifica il rapporto tra eletti ed elettori in modo diverso e decisamente superiore rispetto a quanto non accada nelle democrazie contemporanee di dimensione pari al nostro paese;
- (b) sotto il profilo dei riflessi sulla forma di governo, là dove pare che ad un effetto obbiettivo semplificatorio del quadro politico, attenuando la frammentazione partitica quantomeno nella sua rappresentanza assembleare, non è detto che consegua anche una maggior o miglior governabilità, che è prevalentemente condizionata da altre scelte ed altri meccanismi tecnico – istituzionali.

prof. Paolo Carrozza

A handwritten signature in blue ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke extending to the right.