

Composizione e struttura. Quali Parlamenti è preferibile comparare, quali lezioni possiamo trarne
di Stefano Ceccanti

Premessa: quadro concettuale e dati (rinvio)

Mi limito in premessa a due soli rinvii bibliografici per poi procedere ad illustrare due semplici tesi.

L'Enciclopedia Treccani contiene già una voce di Augusto Barbera che descrive in modo esaustivo le caratteristiche giuridiche dei Parlamenti:

http://www.treccani.it/enciclopedia/parlamento_%28Enciclopedia-delle-scienze-sociali%29/

In una chiave politologica, anch'essa necessaria, l'Istituto Cattaneo di Bologna ha pubblicato nei giorni scorsi un interessante studio curato da Marco Valbruzzi e Salvatore Vassallo che contiene una ricca messe di dati, a cui ugualmente rinvio:

https://www.cattaneo.org/wp-content/uploads/2020/08/2020-08-31_Ref_CosaCambia.pdf

Prima tesi: quali Parlamenti è utile e significativo comparare? Quelli europei di paesi medio grandi (uguale dimensione di scala).

Perché la comparazione sia fruttuosa, prima di tutto in riferimento alla dimensione numerica della composizione del Parlamento, appare anzitutto opportuno limitarla a ordinamenti di Paesi che hanno una popolazione medio-grande, non lontana in più o in meno da quella dell'Italia. Se infatti prescindessimo da questo dato della comune scala dimensionale, la comparazione risulterebbe distorta. Infatti anche i Parlamenti di paesi molto più piccoli del nostro hanno comunque bisogno di un numero minimo di parlamentari. Esso può essere di alcune decine (come i Parlamenti di Cipro o Malta o Lussemburgo) o di 100-150 componenti (come per esempio quelli di Lettonia, Estonia, Slovenia, Lituania, Slovacchia e Croazia, non a caso tutti fra 100 e 151): è infatti chiaro che senza una consistenza minima, un'assemblea rappresentativa non può svolgere le sue funzioni e non può dirsi tale. Ciò comporta inevitabilmente che tutti i paesi piccoli abbiano un rapporto assai basso tra eletti ed abitanti (e infatti si scende fino ai 6.200 abitanti per parlamentare di Malta). Analoga distorsione comparativa si verificherebbe all'opposto se si prendessero a riferimento ordinamenti la cui popolazione è molto grande (gli Usa, l'Unione europea, l'India per esempio): dato che parimenti nessuna assemblea può funzionare se il numero dei componenti supera una certa soglia. In questo caso, il rapporto fra parlamentari e abitanti è infatti inevitabilmente alto o altissimo (e infatti si sale fino a un milione e seicentomila abitanti per parlamentare della più grande democrazia al mondo, l'India). Insomma mettere tutto in uno stesso calderone e paragonare l'Italia a Malta o all'India non serve.

E' inoltre ragionevole limitare la comparazione alle democrazie (escludendo la Cina popolare, la cui Assemblea del popolo ha 3.000 componenti, ma notoriamente si riunisce solo una volta l'anno per ratificare le decisioni del partito comunista). E' dunque utile la comparazione con le maggiori democrazie, meglio ancora se europee, al fine di restare in un ambito culturale-istituzionale omogeneo: dunque la Germania (83 milioni), il Regno Unito (67), la Francia (67), la Spagna (47) e la Polonia (38): l'Italia ha 60 milioni di abitanti circa, per cui si va da più 23 a meno 22. La scala che suggerisco è questa.

Altre variabili ordinamentali a me non sembra possano precludere la comparazione con questi Paesi così individuati. Non lo è la forma di Stato, ossia l'assetto dei rapporti centro-periferia perché la classica distinzione Stati federali/Stati regionali/Stati centralizzati è stata da tempo messa in crisi dai processi reali. La Francia si è progressivamente regionalizzata, prima in via legislativa e poi anche costituzionale, le Comunità Autonome spagnole sono cresciute di ruolo non meno delle Regioni italiane, i Parlamenti devoluti del Regno Unito hanno avuto anch'essi importanti riconoscimenti; viceversa lo Stato federale tedesco non

nega affatto un ruolo portante del Governo federale. E in tutti i casi ha inciso (Regno Unito fino ad oggi) o incide (gli altri) anche la condivisione di poteri in sede europea. Neppure può essere preclusiva la diversità delle forme di governo con assetti più fortemente monisti dove esiste ancora il capo di stato ereditario o con assetti variamente dualisti (la Francia, dove esiste l'elezione diretta del Presidente; l'Italia, dove non c'è e nondimeno il Presidente ha assunto un ruolo rilevante): in tutti i casi (Germania, Regno Unito, Francia, Spagna, Polonia e Italia) il rapporto fiduciario fa del Governo l'"emanazione permanente" della maggioranza parlamentare e costituisce dunque un elemento unificante.

E' questa una ragione per cui, essendo il rapporto fiduciario il perno di queste democrazie, ai fini di una comparazione la si deve limitare rigorosamente ai rappresentanti eletti che svolgano quella funzione. E perciò, a scalare i 598/709 del *Bundestag*, i 650 della Camera dei comuni, i 577 dell'attuale Assemblea nazionale francese, i 350 del Congresso dei deputati spagnolo, i 460 della Sejm polacca, i 945 attuali o i futuri 600 del Parlamento italiano. In proposito va del resto segnalato che, a parte i 350 deputati del Congresso dei deputati spagnolo (stabiliti per legge perché la Costituzione fissa una banda di oscillazione tra 300 e 400) e a parte la Sejm polacca, che nessuno pare discutere, dato comune delle altre democrazie citate è che il numero dei componenti è in discussione. Il Governo Philippe, su spinta del Presidente Macron, ha proposto di ridurre i deputati dell'Assemblea da 577 a 404; nel Regno Unito, dopo l'espansione dei Parlamenti devoluti, si è sancita, anche se non attuata, l'opportunità di far scendere Westminster da 650 a 600; in Germania, dopo che a seguito di più sentenze della Corte costituzionale il numero fissato in Costituzione (598) è lievitato a 709, a causa dell'esplosione del numero dei mandati aggiuntivi e compensativi (volti a garantire l'assoluta proporzionalità fra i partiti), si è testé deciso di procedere a una riduzione dei mandati fissi che avverrà in due tappe (2021 e 2025) per evitare un *Bundestag* così affollato (e costoso). Un saggio di Giacomo Delle Donne di recentissima pubblicazione entra nei dettagli e mostra che in quattro paesi su sei di quelli considerati la composizione delle Camere è oggetto di tentativi di ridimensionamento, in larga misura motivati proprio dal fenomeno recente del policentrismo normativo a più livelli, sub-nazionali e sovranazionali, oltre che nazionale (1).

Seconda tesi: quali lezioni è possibile trarne? Buscar el levante por el poniente

Pare di immediata evidenza che la cifra di 600 componenti elettivi che danno la fiducia, che risulterebbe dalla revisione costituzionale approvata dal Parlamento e sottoposta a referendum, è in questa chiave comparatistica ben più giustificata degli attuali 945: sempre che si voglia ricavare una lezione dalla comparazione con le democrazie europee di uguale dimensione di scala anziché limitarsi a fotografare le differenze. Vi è un'obiezione rispetto a queste conclusioni: in Italia i 600 parlamentari sarebbero pur sempre spalmati tra due distinte Assemblee. E' un dato innegabile. Allora si potrebbe partire proprio da esso per chiedersi se dalla revisione non potremmo trovare occasione per un'ulteriore lezione. Ricordo che i due precedenti tentativi organici di riforma del bicameralismo italiano, respinti nei referendum del 2006 e del 2016 avevano cercato di ricondurre a fisiologia il Parlamento italiano modificando radicalmente il Senato, togliendogli il rapporto fiduciario e la pari competenza legislativa ordinaria (allineandosi quindi al modello che dai *Parliament Acts* inglesi del 1911 e del 1949 si è esteso a tutti gli altri ordinamenti). Mi domando se invece, in caso di successo della revisione in corso, non si debba procedere in modo diverso per arrivare a un esito analogo. Mi domando cioè se non sia il caso di valorizzare, per esempio, il Parlamento in seduta comune come luogo esclusivo del rapporto fiduciario. In fondo il termine Parlamento è riservato dalla Costituzione solo a tale riunione comune e il Progetto di Costituzione nel 1947 aveva già previsto un'ipotesi simile. Si finirebbe insomma, come Cristoforo Colombo per buscar el levante della fisiologia europea por el poniente del Parlamento in seduta comune. Perché non pensarci?

Note

(1) G. Delle Donne "Un'anomalia italiana? Una riflessione comparatistica sul numero dei parlamentari negli altri ordinamenti" in E. Rossi (a cura di) "Mneo parlamentari, più democrazia?", Pisa University Press, 2020

