

Meno parlamentari più Democrazia?

A cura di Emanuele Rossi

Con contributi dei costituzionalisti: Paolo Addis, Francesco Biondi Dal Monte, Edoardo Bressanelli, Paolo Carrozza, Vincenzo Casamassima, Ginevra Corrina Feroni, Gian Luca Conti, Salvatore Curteri, Giacomo Delledonne, Carlo Fusaro, Luca Gori, Massimo Luciani, Andrea Marchetti, Giuseppe Martinico, Cristina Napoli, Fabio Pacini, Alessandro Palanza, Andrea Pertici, Anna Maria Poggi, Giulio Santini, Giovanni Tarli Barbieri, Lorenza Violini, Elena Vivaldi.

Pisa University Press 2020

Dall'Introduzione al libro di Emanuele Rossi: "Il libro esamina il disegno di legge costituzionale approvato dal Parlamento sulla riduzione del numero dei deputati e dei senatori e sottoposto a Referendum Confermativo il 20-21 settembre 2020. Si è deciso di ripartire il volume in tre parti. Nella prima (per conoscere) vi sono alcuni saggi che ripercorrono la storia italiana (dal Regno di Sardegna ad oggi) relativamente al numero dei componenti delle Camere Parlamentari; e pongono a confronto l'esperienza italiana con quella europea. Vengono considerate le conseguenze della riforma su aspetti dell'attività parlamentare, sul ruolo dei senatori a vita, sui riflessi sul sistema elettorale, sull'organizzazione del Parlamento e sul sistema dei partiti con riferimento all'attuazione dell'art. 49 della Costituzione. Infine sui benefici legati alla riduzione dei costi della politica.

Nella seconda parte (per giudicare) sono ospitati alcuni lavori che cercano di inquadrare il senso della riforma nell'ambito di tematiche generali: come essa può incidere sugli istituti della rappresentanza politica, in che modo può essere risposta ovvero alimento per le tendenze antipolitiche e populiste, quali connessioni possono trarsi per l'evoluzione complessiva del sistema politico.

Infine nella terza parte (per agire) sono raccolte alcune opinioni di costituzionalisti che offrono il loro punto di vista sulla riforma e che possono orientare ciascuno nell'espressione di un voto consapevole nel referendum...".

Il testo si apre con un capitolo dedicato all'analisi del numero dei parlamentari dallo Statuto Albertino ad oggi. Lo Statuto non prevedeva un numero prestabilito per Camera e Senato; pochi giorni dopo la pubblicazione, avvenuta il 5 marzo 1848, tale numero fu stabilito per i Deputati in 204 ed andò progressivamente aumentando con successivi decreti per il progressivo aumentare dei territori annessi al Regno d'Italia. Alle soglie della presa del potere fascista la Camera era composta di 531 deputati. Nel 1939 la Camera dei Deputati fu abolita per essere sostituita dalla Camera dei Fasci. Il Senato del Regno, non essendo eletto dai cittadini, veniva popolato con senatori designati dal Re in numero variabile da 78 all'indomani della concessione dello Statuto sino ad arrivare a 400 senatori nel 1921. Dopo la Seconda guerra mondiale in Assemblea Costituente si discusse molto del numero dei componenti di Camera e Senato e si fissò un rapporto di 1 deputato ogni 80000 abitanti, mentre per il Senato tale rapporto fu stabilito in un senatore ogni 200000 abitanti. Con la legge di riforma costituzionale del 9 febbraio 1963 si stabilì un numero fisso di deputati in 630 e di senatori in 315. Da ultimo

con la legge 1/2001 gli articoli 56 e 57 della Costituzione furono modificati per introdurre la previsione di dodici deputati e sei senatori eletti nella circoscrizione Estero, ma si stabilì che tali componenti fossero comunque sottratti al numero dei membri eletti in Italia, così che il numero totale di parlamentari eletti risultò invariato. Dal 1963 si susseguirono alcune proposte di legge costituzionale per la modifica del numero dei parlamentari e anche per modificare le funzioni delle due Camere, ma nessuna venne approvata definitivamente. In conclusione il prof. Rossi "... fa notare i due criteri utilizzati per la definizione dei componenti dei due rami del Parlamento nel periodo repubblicano. Allorché il criterio usato è stato legato al rapporto tra parlamentari e abitanti, è evidente che l'obiettivo è di privilegiare la finalità di rappresentanza rispetto a quello di funzionalità, che viceversa viene privilegiata quando si definisca un numero fisso, come avvenne con la legge costituzionale del 1963". Viene poi ripercorso il processo parlamentare della riforma costituzionale oggetto del Referendum confermativo e che per la prof. sa Francesca Biondi Dal Monte ha seguito un iter relativamente breve che ha portato alla sua approvazione in un anno. "La discussione parlamentare è risultata piuttosto contratta nei tempi; numerosi sono stati gli interventi di deputati e senatori... tuttavia circa le giustificazioni della riforma, le ragioni di risparmio dei costi della politica si uniscono alla finalità di favorire una maggiore speditezza e semplificazione delle attività del Parlamento. Ma se la prima finalità è intuitivamente percepibile, sebbene non nella sua esatta entità, non è chiaro l'impatto positivo che la riduzione del numero dei deputati e senatori potrà avere sull'attività del Parlamento, anzi a chi sostiene fermamente tale ragione vi è chi afferma esattamente l'opposto...". Con il disegno di legge costituzionale, oltre alla riduzione del numero dei deputati a 400 e dei senatori a 200, si stabilisce che il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cittadini che abbiano illustrato la Patria: "... il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque..". Il prof. Casamassima commenta tale modifica dell'articolo 59 comma 2 della Costituzione con le seguenti parole: "... porrebbe finalmente fine al dibattito sul significato da riconoscere al limite numerico previsto da tale articolo (ora chiaramente stabilito in cinque), tuttavia molti studiosi di diritto costituzionale hanno rilevato che forse sarebbe stato opportuno, continuandosi a ritenere utile il contributo alla vita parlamentare di componenti vitalizie, prevedere la loro collocazione all'interno della più numerosa Camera dei deputati". Inoltre anche il numero dei parlamentari della Circoscrizione Estero viene ridotto sensibilmente: per l'Europa si passa da 5 deputati e 2 senatori a 3 deputati e 1 senatore, per l'America Meridionale da 4 deputati e 2 senatori a 2 deputati e 1 senatore, per l'America settentrionale sono confermati 2 deputati e 1 senatore e per Africa, Asia Oceania ed Antartide si conferma 1 deputato e 1 senatore. Appare quindi evidente come già una accentuata disproporzionalità dovuta all'enorme scarto tra rappresentati e seggi assegnati risulterebbe ulteriormente accentuata ed in particolare al Senato, dove la proporzionalità risulterebbe completamente azzerata dato che verrebbe assegnato un seggio in ciascuna circoscrizione.

Il prof. Delledonne conduce un'analisi dettagliata sulla situazione parlamentare in Europa rispetto alla riforma costituzionale in oggetto e così ne sintetizza i risultati: "Nel contesto europeo il caso italiano è bel lungi dal costituire un'anomalia; questo, per lo meno, se si prendono in considerazione gli stati più popolosi (Francia, Germania, Paesi

Bassi, Polonia, Regno Unito, Romania e Spagna), L'elemento eccentrico è dato dal perdurare del bicameralismo perfetto... Le decisioni sulle dimensioni delle assemblee rappresentative sono frutto di valutazioni complesse, in cui entrano in gioco elementi quali la volontà di garantire una rappresentanza minima a ciascun territorio fino al proposito di minimizzare gli effetti di un sistema elettorale, come nel caso della Spagna... Inoltre l'interrogativo che ci si deve porre è se la vicenda italiana, che si inserisce in un processo di revisione costituzionale definito, volta a volta, congiunturale ovvero permanente, partecipi di una più generale vicenda europea in termini non soltanto di statica, ma anche di politica costituzionale. Anche da quest'ultimo punto di vista, il caso italiano non appare troppo dissimile dagli altri ordinamenti europei. In molti di essi, infatti, non mancano tensioni direttamente legate alla crisi della democrazia rappresentativa....".

La prof.ssa Elena Vivaldi si concentra sulla verifica se la diminuzione dei parlamentari possa produrre effetti su alcune funzioni particolarmente rilevanti attribuite dalla Costituzione al Parlamento, con particolare riguardo a quelle relative all'elezione del Presidente della Repubblica, di un terzo del Consiglio superiore della Magistratura e di un terzo dei membri della Corte Costituzionale o per quanto riguarda il procedimento di revisione costituzionale normato dall'articolo 138 della Costituzione. In relazione all'analisi condotta la costituzionalista conclude che non pare che la riduzione del numero dei parlamentari possa alterare in modo diretto ed indiretto le predette funzioni e lo stesso vale per gli altri procedimenti in cui il Parlamento o le singole Camere sono chiamate a deliberare con maggioranze qualificate come per approvazioni di amnistie e di indulti o l'approvazione dei Regolamenti parlamentari di ciascuna Camera. "... Tuttavia qualche elemento problematico si pone in relazione all'elezione del Presidente della Repubblica, all'interno del quale il peso dei delegati parlamentari diventa più preponderante, soprattutto a partire dal primo scrutinio...". Va anche osservato che la presente riforma arriva dopo una serie di tentativi di alleggerimento delle assemblee elettive a livello locale, che hanno determinato una significativa riduzione dei membri dei Consigli. Pertanto la prof.ssa Vivaldi ne deduce che la matrice comune di questi interventi di riduzione numerica dei rappresentati possa risiedere nell'idea che la rappresentanza medesima sia un costo che si possa e si debba abbattere.

Una attenta disamina delle conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sulla legge elettorale è condotta dal prof. Fulvio Pacini. Prima di tutto va rilevato che, mentre la revisione costituzionale volta a diminuire il numero dei parlamentari faceva il suo iter, Il Parlamento ha approvato la legge 51 del 2019, recante disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari. Pertanto, se i senatori scendessero a 200 vi sarebbero 74 collegi uninominali, mentre per la Camera i collegi uninominali sarebbero 146 ed i restanti seggi alla Camera continuerebbero ad essere ripartiti in collegi plurinominali. Da rilevare che al Senato esistono 6 collegi uninominali per l'autonomia speciale altoatesina, frutto di accordi internazionali con l'Austria, per cui non si scenderebbe sotto tale numero. Emerge quindi una sproporzione rispetto al ridimensionamento che interesserà le altre circoscrizioni regionali. La conclusione del costituzionalista è chiara: "... alla luce di una riduzione sul piano quantitativo, risulta potenziato l'impatto maggiorizzante del sistema elezione, essendo per così dire nei numeri, l'impossibilità di procedere ad una qualche proporzionalizzazione dei voti avendosi a disposizione solo quattro seggi, mediamente,

per l'elezione della Camera e tre per quella del Senato... Un allargamento delle circoscrizioni potrebbe ulteriormente accentuare il distacco del territorio dai rappresentanti...".

Per quanto concerne i riflessi della riforma costituzionale sui partiti politici il prof. Giulio Santini rileva che tale riforma non risulta idonea a incidere sulla frammentazione del sistema dei partiti, tanto nel senso di contenerla, quanto in quella di aumentarla: "... la sola conseguenza, determinata da ragioni aritmetiche, potrebbe essere quella di aumentare, specie nel caso di maggioranze risicate, il potere di ricatto esercitato dagli attori politici minori e, anche, da eventuali gruppi che in seno alle forze maggiori minacciassero di votare in dissenso rispetto alla linea ufficiale...". Il costituzionalista sottolinea l'opportunità di cogliere l'occasione per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione per disciplinare l'attività politica svolta dai partiti. La conclusione è un invito a cogliere l'occasione della riforma costituzionale oggetto di referendum per varare una riforma degli statuti dei partiti poiché "... tali strumenti statutari non si sono rivelati idonei ad assicurare l'accesso alle cariche elettive degli elementi migliori, o almeno più rappresentativi, che operino in ciascuna formazione: questa tendenza non va disgiunta dal giudizio molto declinante sulla qualità e affidabilità del personale parlamentare, e dal crescente livello di distacco dalla vita politica...".

Il prof. Luca Gori esamina l'impatto della riforma sull'organizzazione e sul funzionamento del Parlamento nonché' sulle fonti del diritto parlamentare (regolamenti parlamentari ma non solo). Provando ad ipotizzare i diversi effetti della riforma costituzionale sulle disposizioni regolamentari, si possono individuare 4 diverse tipologie di disposizioni interessate dalla riforma: la prima riguarda le disposizioni che rimandano ad un quorum di parlamentari espresso in termine assoluto (es. il numero di parlamentari per la costituzione di un gruppo parlamentare); il secondo aspetto riguarda un quorum di parlamentari espresso come frazione del numero dei parlamentari (es. la maggioranza richiesta per approvazione del calendario parlamentare); la terza riguarda disposizioni che si riferiscono alla composizione degli organi interni alle Camere o alla ripartizione di tempi e risorse; infine un quarto gruppo riguarda le disposizioni che necessitano di modifica per consentire il funzionamento dell'istituzione parlamentare. Circa le Commissioni permanenti e speciali, con la riduzione del numero complessivo dei parlamentari diventa assai difficile, specialmente al Senato, assicurare la proporzionalità tra i diversi gruppi parlamentari, il rapporto tra maggioranza ed opposizione, il divieto di contestuale appartenenza a più Commissioni e la necessaria sostituzione dei membri chiamati a far parte del Governo. Pertanto vanno evidenziate le parole del Presidente della Camera pronunciate il 3 ottobre 2019: "... occorre evitare il rischio di lasciare alla prossima Legislatura un quadro regolamentare incoerente con la riforma costituzionale approvata e priva delle necessarie forme di tutela".

Interessante l'analisi del prof. Andrea Marchetti circa la riduzione dei costi di funzionamento delle Camere a seguito della Riforma: secondo il bilancio del 2019 il costo complessivo del funzionamento della Camera è stato di 959 milioni, mentre è ammontato a 544 milioni quello del Senato: "Da diversi studi condotti negli ultimi anni, non ultimo uno studio dell'Economist basato su dati del Fondo Monetario Internazionale, risulterebbe un quadro che colloca il nostro Paese al vertice della classifica delle retribuzioni dei parlamentari...". Secondo un recente studio dell'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, il risparmio lordo annuo che si otterrebbe

riducendo il numero dei parlamentari di 345 unità ammonterebbe a 53 milioni per le casse della Camera e a 29 milioni per quelle del Senato, con un risparmio relativo in uno 0,007% della spesa pubblica italiana. Il costituzionalista evidenzia che "...se lo scopo della riforma è soprattutto quello di dare un segnale di contenimento dei costi della politica viene comunque da chiedersi se per raggiungere un simile (limitato) effetto si dovesse necessariamente passare per una riforma costituzionale che, comunque la si possa pensare, determinerà esternalità negativa incidendo sulla rappresentanza politica e sugli spazi di democrazia nel nostro Paese... oppure, trattandosi di importi non rilevanti, altre e meno impegnative, sono le strade da percorrere, come per esempio la riduzione dell'importo dell'indennità parlamentare o il superamento del calcolo forfettario per il rimborso delle spese legate all'espletamento del mandato...". Il prof. Gian Luca Conti si chiede: "Di che cosa ha bisogno il Parlamento per rappresentare la nazione ed essere il luogo in cui la nazione si sente rappresentata?". Sotto questa ottica "... sì" o "no" sono la stessa cosa se la domanda è irrilevante rispetto al problema... l'importante è che il "sì" come il "no" si impegnino verso il superamento della crisi della rappresentanza politica e, forse, il "sì" più del "no", con tutte le ombre che si sono evidenziate, vale come posizione critica e come monito al legislatore a fare del proprio meglio per dotare la democrazia elettorale di un meccanismo capace di rappresentare effettivamente la nazione... In definitiva, interrogarsi sulla sostanza numerica della rappresentanza politica senza chiedersi il perché della rappresentanza politica è un esercizio pressoché inutile, dinanzi al quale la cosa migliore da fare è cercare di limitare i danni... Limitare i danni, in questo caso, è affermare che il significato del voto referendario è un monito al Parlamento affinché il problema della rappresentanza politica sia affrontato con la serietà che merita...".

Analizzata sotto molteplici aspetti la Riforma Costituzionale oggetto del referendum confermativo, la parte terminale del libro è riservata a 8 costituzionalisti che motivano la loro decisione di votare "sì", "no" o "forse". Per la prof.ssa Ginevra Cerrina Farroni, premesso che non si può ragionare esclusivamente o prevalentemente in termini di minore spesa quando l'oggetto della riforma è il Parlamento, principale depositario della sovranità popolare, alla riforma non devono essere attribuite proprietà taumaturgiche, né tantomeno apocalittiche: "... è ben lontana dall'essere il rimedio dei (numerosi) mali che affliggono il nostro sistema istituzionale e costituzionale, così come non è in grado di minare le fondamenta della democrazia rappresentativa...". Di parere totalmente opposto il prof. Salvatore Curteri che ironicamente afferma che criticare la riduzione del numero dei parlamentari è come offrire il petto al plotone di esecuzione. Tuttavia egli è convinto che la riforma è destinata a produrre rilevanti conseguenze negative sul piano politico e istituzionale. "... deve essere chiaro che dietro la domanda "volete ridurre il numero dei parlamentari?" se ne cela un'altra ben più insidiosa e profonda: "Volete che il vostro voto conti di meno?". Il prof. Carlo Fusaro evidenzia che l'elettore deve sapere che se non va a votare si rimette alla decisione di coloro che a votare andranno, in altre parole l'astensione dal voto non è un "no" mascherato, è un'astensione vera e propria. Il suo voto sarà "sì" poiché "...è vero che è ben altro di cui abbiamo bisogno, ma questo passa il convento e danni non ce ne saranno, forse qualche modesto vantaggio e qualche semplificazione. Solo il "no" farebbe ulteriori danni".

Per il prof. Massimo Luciani occorre un taglio numerico di parlamentari meno drastico e la riduzione del numero proposta incide fatalmente sulla rappresentanza del

Parlamento. In un sistema politico come il nostro, estremamente instabile e diviso, la riduzione delle chances di rappresentanza di alcune posizioni politiche potrebbe determinare non trascurabili conseguenze in termini di consenso e, dunque, di legittimazione delle assemblee rappresentative.

Il prof. Alessandro Palanza sostiene il “no” al referendum poiché la sua eventuale approvazione aprirebbe un’incognita sul funzionamento dell’istituzione parlamentare in tempi e situazioni che forse richiedevano maggiore cautela. In ogni caso si altererebbe il funzionamento del sistema parlamentare per un periodo anch’esso imprevedibile, fino a quando i nuovi organismi non troveranno un nuovo assetto interno e nuove prassi nelle relazioni tra loro e con gli altri organi costituzionali. In conclusione “...il referendum fornisce a tutti l’occasione per correggere il tiro ed evitare quello che appare nelle presenti circostanze un grave errore ed un serio rischio per l’equilibrio complessivo del sistema costituzionale...”.

Favorevole alla riforma il prof. Andrea Pertici, che considera la riduzione del numero dei parlamentari (da leggere nel contesto di un aumento delle sedi rappresentative sia a livello regionale che eurounitario) il raggiungimento di un obiettivo più volte proposto nel corso degli anni dalle forze politiche e sul quale è emersa una certa attesa da parte degli elettori. Elettori che hanno maturato una evidente avversione a istituzioni pletoriche ed eccessivamente costose, senza che ciò debba necessariamente coincidere con sentimenti di “antipolitica”.

La prof.ssa Anna Maria Poggi rileva che la riforma costituzionale è la meno urgente, ma soprattutto ciò che manca è una visione d’insieme della rappresentanza politica. Se questa rimarrà l’unica riforma costituzionale, di qui a qualche anno avremmo messo la pietra tombale sui molti problemi del nostro sistema: se invece ciò non sarà, allora finalmente potrebbe aprirsi una vera stagione di riforme, a patto che si ponga al centro dell’attenzione la grande questione democratica.

Infine la prof.ssa Lorenza Violi si chiede se il meglio sia nemico del bene. La sua conclusione è che “... questa riforma sacrifica importanti spazi di rappresentanza democratica sull’altare di una riduzione della spesa pubblica irrisoria e di un aumento dell’efficienza decisionale nulla. Non è quindi possibile sostenerla a cuor leggero e senza un ben più approfondito progetto a lungo termine. Nonostante i problemi evidenziati, vi è da dire che, se non altro, la quasi certa approvazione dimostrerà, dopo un periodo di pausa, che la Costituzione si può cambiare. Volerla cambiare è forse, a parere di chi scrive, il più forte argomento per andare a votare e approvare un men che minuscolo passo: in che direzione si stia andando, al di là di ogni enfasi, lo sapremo solo vivendo”.