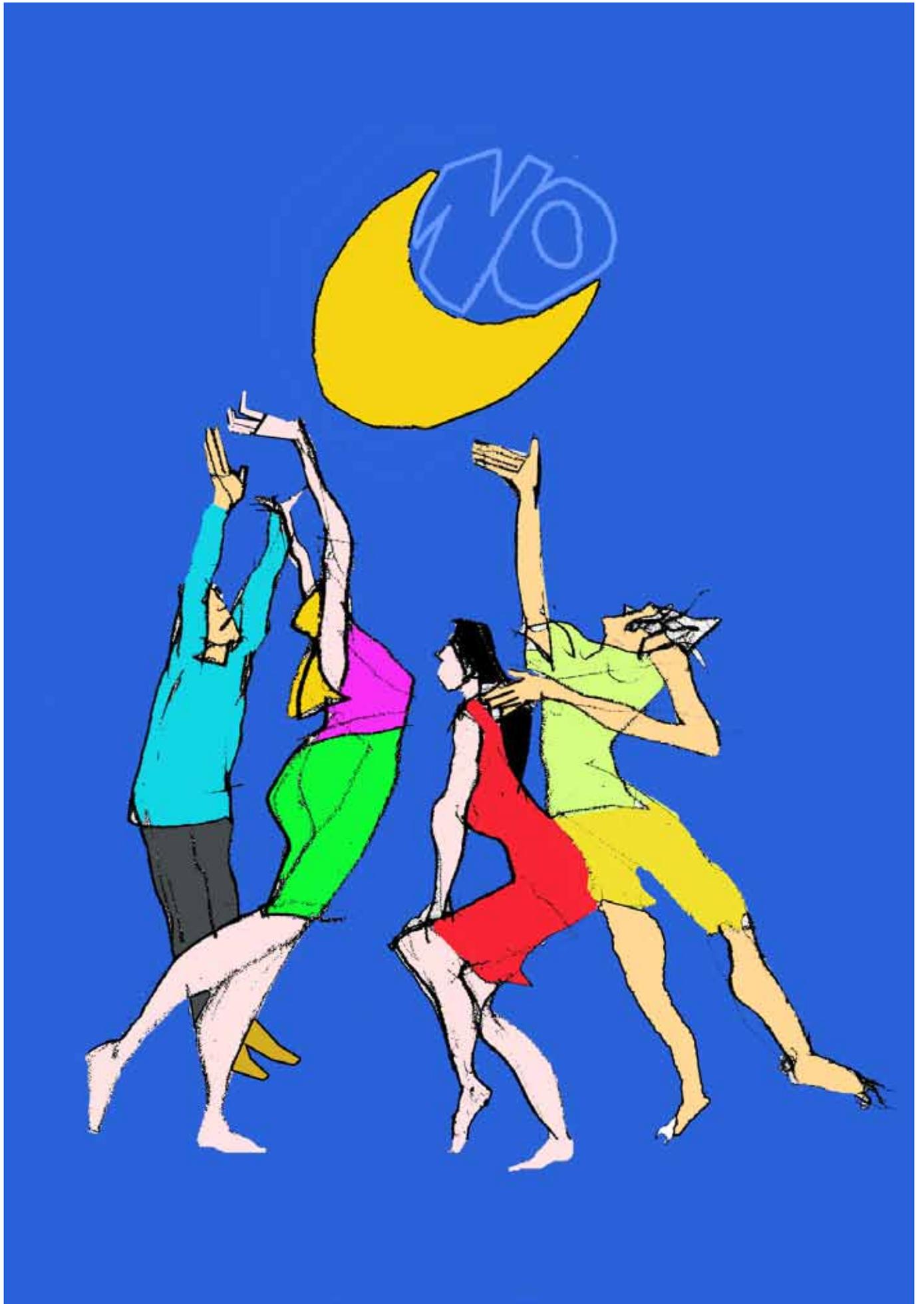


volere la luna

LA POLITICA PUNTO A CAPO

NO

**al referendum
sulla riduzione
del numero
di parlamentari**



Sommario

1. Ci risiamo	p. 4
2. I numeri	p. 5
3. I parlamentari costano troppo?	p. 6
4. I parlamentari sono troppi?	p. 7
5. Il Parlamento è poco efficiente?	p. 9
6. I parlamentari sono moralmente indegni?	p. 10
7. Gli effetti istituzionali della riforma.....	p. 11
8. Le conseguenze politiche della riforma	p. 12
9. Ci sono dei correttivi?	p. 14
10. La posta in gioco	p. 15
Appendice. Testi a fronte	p. 16

1. Ci risiamo

Ci risiamo.

Ancora una volta siamo chiamati a un referendum che deve decidere se cambiare o no la Costituzione su un punto nevralgico: la composizione del Parlamento della Repubblica.

Un filo rosso unisce gli ultimi referendum costituzionali a quello del prossimo autunno: perché, per quanto siano stati presentati da forze politiche apparentemente antitetici, in tutti questi casi il movente della riforma in discussione è stato, e ancora è, un profondo antiparlamentarismo. L'idea, cioè, che il male dell'Italia sia un eccesso di democrazia: troppi parlamentari, troppa lentezza procedurale, troppi contrappesi, troppi controlli. Il bene della democrazia consisterebbe, invece, nell'efficienza delle decisioni, in un franco e vigoroso decisionismo.

Non è un caso se tutte queste riforme sono state presentate da partiti e movimenti di fatto privi di vera democrazia interna.

In un momento in cui le leggi vengono quasi sempre scritte dai governi, e i governi stessi non hanno più alcuna forma di collegialità essendo egemonizzati dalla figura, di fatto monocratica, del Presidente del consiglio dei ministri (e in fin dei conti dagli uffici della Presidenza del Consiglio), si comprende che il Parlamento possa sembrare un'inutile e costosa rappresentazione teatrale. È un ben triste paradosso: gli emicicli parlamentari hanno ereditato la loro forma dai teatri greci, culla e prefigurazione della moderna vita democratica, e oggi non sappiamo più né a cosa servano i teatri né a cosa servano i parlamenti.

Ciò che rischiamo di perdere è l'idea che sia vitale rappresentare l'articolazione e il conflitto di una società complessa.

Il Parlamento è il luogo in cui si costruisce l'interesse generale: e lo si costruisce non nascondendo, ma agendo, il conflitto sociale, alla luce del sole. È un luogo di pensiero, di coscienza, di progettazione del futuro: tagliare i parlamentari vorrebbe dire compiere un piccolo, ma significativo, passo in direzione contraria. Nella direzione, cioè, di un'Italia ancor meno capace di rappresentarsi, ancora meno capace di dare voce a chi non ha voce.

E non illudiamoci: non daremmo più potere al popolo sovrano, ma agli interessi privati di pochi. L'elezione diretta dei sindaci, che fu l'inizio di questa deriva "decisionista" e anti-rappresentativa, coincide con la sterilizzazione dei bilanci comunali. La lezione è molto chiara: mentre ci diciamo che costruiamo forme di democrazia diretta (presidenzialistica o plebiscitaria che sia), la verità è che vengono tolte di mano alla politica in generale le vere leve del comando: un comando che appartiene sempre di più alle brutali forze economiche il cui vero interesse è non sottostare in alcun modo all'interesse generale.

Ridurre i parlamentari significa compiere un altro passo in questa direzione: meno politica, meno rappresentanza, meno diffusione del potere.

Umiliare e tagliare il Parlamento significa fare il gioco di chi ha già il controllo della ricchezza, e giocare contro tutti gli altri: e soprattutto contro i più poveri, contro i più indifesi, contro chi non ha davvero null'altro se non una possibile rappresentanza parlamentare.

Le incertezze e i balbettii della sinistra italiana (quando non l'esplicita complicità in questo disegno antidemocratico) rivelano quanto l'arco della rappresentanza stia già lasciando fuori le fragilità del Paese: chiudere ancora questo arco significa non lasciare davvero nessuno spiraglio a un possibile cambiamento.

Il paradosso è questo: votare sì e tagliare i parlamentari significa conservare l'Italia com'è oggi, anzi condannarla a un'ulteriore sclerosi, a un'ulteriore estromissione dell'interesse generale a favore dei pochi interessi forti. Votare no, significa riaffermare che non siamo disposti a smantellare anche formalmente la democrazia costruita dalla nostra Costituzione: perché la democrazia è l'unica via possibile per costruire una società davvero più giusta e più uguale.

2. I numeri

I costituenti dedicarono grande attenzione alla costruzione della rappresentanza parlamentare, elaborando un meccanismo capace, almeno in potenza, di riprodurre in modo adeguatamente preciso le complessità della società italiana. Pur avendo uguali funzioni, Camera e Senato differivano notevolmente l'una dall'altro: per la durata (cinque e sei anni), per la base territoriale (nazionale e regionale), per l'elettorato attivo (18 e 25 anni), per l'elettorato passivo (25 e 40 anni). Nelle previsioni iniziali – poi vanificate dalla medesima Assemblea costituente – avrebbero dovuto addirittura differenziarsi per la legge elettorale (rispettivamente, proporzionale e maggioritaria). Stava a cuore la democrazia, non la “governabilità”: nella visione dei costituenti, la costruzione della rappresentanza è un fine, non un mezzo attraverso cui muovere alla conquista del governo.

L'attenzione per la rappresentanza spiega anche la scelta originaria sul numero dei parlamentari, stabilito non in modo fisso – come poi sancì la legge costituzionale n. 2 del 1963, che portò i deputati a 630 e i senatori a 315 – ma in rapporto alla popolazione: un deputato ogni 80mila abitanti (o frazione superiore ai 40mila) e un senatore ogni 200mila abitanti (o frazione superiore ai 100mila). Un sistema che prevedeva, dunque, l'incremento dei parlamentari all'incremento della popolazione affinché rimanesse inalterata la loro capacità rappresentativa. Se questo meccanismo fosse stato mantenuto, avremmo, oggi, all'incirca 750 deputati e 300 senatori: un totale superiore a quello attuale.

Il rapporto odierno – con 630 deputati e 315 senatori (più 5 senatori a vita di nomina presidenziale e gli *ex* Presidenti della Repubblica) – è di un deputato ogni 96mila abitanti e di un senatore ogni 191mila abitanti.

Con la riforma – che ridurrebbe i deputati a 400 e i senatori a 200 (più 5 senatori a vita di nomina presidenziale e gli *ex* Presidenti della Repubblica) – il rapporto salirebbe a un deputato ogni 151mila abitanti e a un senatore ogni 302mila abitanti.

3.

I parlamentari costano troppo?

Cerchiamo di capire quali argomenti siano stati portati a sostegno di questa proposta di riforma.

Primo argomento: i parlamentari costano troppo, non possiamo permetterceli.

È un argomento volgarmente antidemocratico: non ci sono soldi spesi meglio di quelli impiegati per il funzionamento della democrazia. Altrimenti, perché limitarsi a ridurre i parlamentari di un terzo? Tanto varrebbe eliminarli del tutto e affidare tutti i poteri a un'unica persona... La dittatura costa senz'altro meno della democrazia.

Ad ogni modo, consideriamo l'argomento.

Le spese di funzionamento del Parlamento sono attualmente pari a circa 975 milioni per la Camera e a circa 550 milioni per il Senato. Secondo l'Osservatorio dei Conti Pubblici, la riduzione dei parlamentari a 400 deputati e 200 senatori farebbe risparmiare più o meno 57 milioni all'anno: vale a dire, lo 0,007% della spesa pubblica italiana. Un risparmio irrisorio, pari a 0,95 euro all'anno per cittadino: meno di un caffè...

4. I parlamentari sono troppi?

Secondo argomento: abbiamo un Parlamento eccessivamente numeroso.

Lo dimostrerebbe il fatto che gli altri Paesi hanno meno parlamentari dell'Italia. Vediamo i numeri relativi agli Stati di dimensioni paragonabili a quelle dell'Italia (dati 2020).

	Popolazione	Camera	Senato	Totale
Italia oggi	60.359.546	630	315 + 5 a vita	945 + 5
		1,04 deputati ogni 100mila abitanti	0,53 senatori ogni 100mila abitanti	1,57 parlamentari ogni 100mila abitanti
Italia domani?	60.359.546	400	200 + 5 a vita	600 + 5
		0,66 deputati ogni 100mila abitanti	0,33 senatori ogni 100mila abitanti	1,00 parlamentari ogni 100mila abitanti
Francia	68.303.234	577	348	925
		0,84 deputati ogni 100mila abitanti	0,50 senatori ogni 100mila abitanti	1,35 parlamentari ogni 100mila abitanti
Germania	82.366.300	709 (numero variabile)	69	778
		0,86 deputati ogni 100mila abitanti	0,08 senatori ogni 100mila abitanti	0,94 parlamentari ogni 100mila abitanti
Regno Unito	67.545.757	650	776 (numero variabile)	1.426
		0,96 deputati ogni 100mila abitanti	1,14 senatori ogni 100mila abitanti	2,11 parlamentari ogni 100mila abitanti
Spagna	47.198.000	350	265 (numero variabile)	615
		0,74 deputati ogni 100mila abitanti	0,56 senatori ogni 100mila abitanti	1,30 parlamentari ogni 100mila abitanti
Stati Uniti	329.311.764	435	100	535
		0,13 deputati ogni 100mila abitanti	0,03 senatori ogni 100mila abitanti	0,16 parlamentari ogni 100mila abitanti

Come si vede, non è affatto vero che l'Italia abbia un numero di Parlamentari sensibilmente più alto degli altri Paesi. I dati sono sostanzialmente omogenei, salvo tre evidenti anomalie:

1) l'elevato numero di senatori (Lord) del Regno Unito. Si spiega come retaggio storico di un'istituzione inserita in un ordinamento monarchico basato sulle antiche tradizioni, e quindi peculiare per composizione (ha membri a vita di nomina regia su proposta del *premier*, membri di diritto, membri ereditari, membri prelati) e poteri (fino alla riforma del 2005 esercitava, in particolare tramite la figura del Lord Cancelliere, poteri legislativi, esecutivi e giudiziari; oggi ha un ruolo minore);

2) il ridottissimo numero di senatori della Germania. Si spiega perché la Germania è uno Stato federale e i membri del Senato tedesco (Bundesrat) sono, di fatto, i territori che compongono la federazione (Bund): i Länder. Ogni Land ha una delegazione di 3-6 membri (in rapporto alla popolazione), che vota sempre compatta: un solo membro esprime tutti i voti a disposizione del Land;

3) il ridottissimo numero di parlamentari (e, in particolare, di senatori) degli Stati Uniti. Si spiega perché la Costituzione statunitense delinea un sistema federale, in cui gli organi della Federazione (tra cui il Congresso, composto da Camera e Senato) hanno compiti più circoscritti rispetto ai nostri organi statali. Molti dei poteri che in Italia sono esercitati dallo Stato centrale, negli Stati Uniti sono esercitati dagli Stati federati, corrispondenti alle nostre Regioni. Per questo, 49 Stati federati su 50 – fa eccezione il Nebraska – hanno un proprio Parlamento composto da Camera e Senato, mentre nelle nostre Regioni l'organo corrispondente (il Consiglio regionale) è monocamerale. Sicché: se sommiamo i parlamentari della Federazione ai parlamentari degli Stati federati (535 parlamentari federali + 7.383

parlamentari statali = 7.918), otteniamo un numero di molto superiore alla somma dei parlamentari e dei consiglieri regionali italiani (945 parlamentari nazionali + 5 senatori a vita + 884 consiglieri regionali = 1.834 rappresentanti)¹.

Più in generale, le comparazioni numeriche andrebbero fatte tra sistemi il più possibile omogenei e, in ogni caso, tenendo conto delle peculiarità di ogni sistema. La principale peculiarità italiana è il bicameralismo paritario, da cui deriva che il Senato ha compiti ampi tanto quelli della Camera. Per questo, è del tutto normale che il Senato italiano abbia una composizione numerica più elevata rispetto all'equivalente ramo del parlamento di ordinamenti in cui non vige il bicameralismo paritario (e, dunque, in cui il senato ha compiti più circoscritti).

Anche prendendo in considerazione il numero dei parlamentari di tutti i Paesi dell'Unione europea (dati 2018), si giunge a conclusioni analoghe: attualmente, l'Italia non ha un numero eccessivo di parlamentari.

Anzi, classificando gli Stati dell'Unione europea per numero di parlamentari (deputati e, ove presenti, senatori) ogni 100mila abitanti, il nostro Paese – come si vede dalla tabella che segue – si colloca al 23° posto: dunque, tra i quelli che hanno il numero di parlamentari più basso.

Con la riforma, poi, l'Italia scenderebbe ulteriormente nella classifica, divenendo, di fatto (vale a dire considerando la già ricordata anomalia del Senato tedesco), il Paese con meno parlamentari rispetto alla popolazione di tutta l'Unione europea.

	Stato	Parlamentari ogni 100mila abitanti	Numero di abitanti per parlamentare
1)	Malta	14,5	6.870
2)	Lussemburgo	11,2	10.231
3)	Estonia	7,6	13.117
4)	Cipro	6,5	15.641
5)	Slovenia	6,3	16.007
6)	Lettonia	4,9	19.200
7)	Lituania	4,7	19.817
8)	Irlanda	4,5	22.496
9)	Finlandia	3,7	27.589
10)	Svezia	3,7	29.312
11)	Croazia	3,6	26.995
12)	Bulgaria	3,3	29.166
13)	Danimarca	3,2	32.436
14)	Slovacchia	2,8	36.336
15)	Repubblica Ceca	2,7	37.900
16)	Grecia	2,7	35.740
17)	Austria	2,7	36.306
18)	Romania	2,3	41.724
19)	Regno Unito	2,2	47.235
20)	Portogallo	2,2	44.681
21)	Ungheria	2,0	49.233
22)	Belgio	1,8	54.609
23)	Italia oggi	1,6	63.750
24)	Polonia	1,5	67.809
25)	Francia	1,4	72.463
26)	Paesi Bassi	1,3	76.809
27)	Spagna	1,3	76.192
27)	Italia domani?	1,0	99.768
28)	Germania	0,8	106.708

1. Considerato il totale dei rappresentanti, il rapporto tra rappresentanti e la popolazione si avvicina, divenendo: in Italia pari a **3,03** rappresentanti ogni 100mila abitanti; negli Stati Uniti pari a **2,40** rappresentanti ogni 100mila abitanti.

5. Il Parlamento è poco efficiente?

Terzo argomento: il Parlamento italiano è inefficiente, ridurre il numero dei parlamentari lo renderà meno rissoso e inconcludente.

Come nel 2016, si torna sempre lì. Al Parlamento che non lavora quanto dovrebbe: che fa poche leggi o che ci mette troppo tempo a farle. La causa sarebbe il numero eccessivo di parlamentari, sulla base della tesi che a un numero minore corrisponde una maggiore efficienza.

È un argomento viziato da un errore di fondo: il Parlamento è il luogo principe della discussione, non della decisione. Un buon Parlamento è quello in cui si espongono le diverse posizioni, le si confronta, si cercano punti di convergenza, si limano le divergenze, si costruiscono accordi politici: e alla fine – solo alla fine, sulla base della discussione – si decide il contenuto della legge. Ciò che conta non è la quantità delle leggi prodotte, ma la loro qualità: una qualità su cui oggi incide negativamente soprattutto l'azione del governo (decreti-legge privi dei presupposti di necessità e urgenza, maxi emendamenti, contingentamento dei tempi di discussione, abuso della questione di fiducia, ecc.). In effetti, accusare il Parlamento di inefficienza significa, in ultima istanza, reclamare un Parlamento “governabile”: non un Parlamento che si prende il tempo necessario per discutere, ma un Parlamento che ratifichi il più rapidamente possibile decisioni già assunte altrove.

Ed è un argomento altresì smentito dai numeri. I dati ci dicono che, se c'è accordo politico, il Parlamento può approvare una legge – con doppia lettura – in pochissimi giorni (per esempio: la legge Fornero fu approvata in 15 giorni, il lodo Alfano in 10 giorni) e che la quantità della produzione legislativa è equiparabile a quella degli altri parlamenti². E, in ogni caso: non ci lamentiamo continuamente che abbiamo già fin troppe leggi? Delle due l'una: o il Parlamento fa troppe leggi (e allora è efficiente) o il Parlamento è inefficiente (e allora fa poche leggi).

Si può aggiungere che quando il Parlamento è realmente rappresentativo, qualità e quantità delle leggi finiscono con il coincidere, rendendo la legislazione realmente capace di incidere in profondità sull'assetto socio-economico del Paese. Dalla riforma della scuola media (1962) all'introduzione del Sistema sanitario nazionale (1978), passando per la nazionalizzazione dell'energia elettrica (1962), la previdenza sociale (1969), l'abolizione delle gabbie salariali (1969), i diritti dei lavoratori (1970), il divorzio (1970), la legislazione sul referendum (1970), le Regioni (1970), la progressività fiscale (1974), il diritto di famiglia (1975), la legge urbanistica (1977), l'aborto (1978), la chiusura dei manicomi (1978): tutte queste riforme vennero realizzate quando massima fu la capacità di realmente rappresentare in Parlamento le molteplici articolazioni, d'ideale e d'interesse, dell'elettorato.

2. Qualche indicazione: Italia 2008-2013: 391 leggi (2001-2006: 686 leggi); Francia 2007-2012: 507 leggi; Germania 2009-2013: 563 leggi; Regno Unito 2010-2015: 205 leggi; Stati Uniti: 2008-2012: 669 leggi.

6.

I parlamentari sono moralmente indegni?

Si potrebbe ancora prendere in considerazione quello che non è propriamente un argomento, ma un sentire diffuso, secondo cui è l'infima qualità dei nostri rappresentanti – moralmente indegni, inaffidabili, interessati alla “poltrona” più che al bene collettivo – a giustificare la decisione di ridurne drasticamente il numero.

Il problema di questo (pseudo)-argomento è che non regge alla prova della logica. Se pensiamo che questo Parlamento sia popolato da opportunisti e disonesti, perché dovremmo fidarci dell'invito che oggi il Parlamento stesso ci rivolge, quasi all'unanimità, a votare SÌ alla “sua” riforma (passata nel voto finale alla Camera con 553 “sì” contro 14 “no” e 2 astenuti)? Ma soprattutto, perché una riduzione della *quantità* dei parlamentari dovrebbe incidere sulla loro *qualità*? Chi ci assicura che verranno d'ora in poi eletti “i migliori”, e non invece coloro che dispongono di maggiori risorse economiche, mediatiche, relazionali?

Anche ammesso che il problema dell'indegnità sia un problema reale (e, in effetti, in molti casi lo è), la soluzione proposta non ha nulla a che vedere con il problema.

7. Gli effetti istituzionali della riforma

Al referendum costituzionale – senza *quorum* – che si svolgerà il 20-21 settembre 2020:

- **votare SÌ** significa essere favorevoli alla riduzione del numero dei deputati a 400 e dei senatori a 200 (in esito all’approvazione della modifica degli artt. 56, 57 e 59 Cost.);

- **votare NO** significa essere contrari a tale riduzione del numero dei parlamentari (che dunque rimarrebbero, com’è oggi, pari a 630 deputati e a 315 senatori).

In caso di vittoria dei SÌ, la riduzione dei parlamentari risulterebbe territorialmente così ripartita:

	Parlamentari attuali (Camera+Senato)	Parlamentari ridotti (Camera+Senato)	Differenza numerica totale	Differenza in %
Valle d’Aosta	2 (1+1)	2 (1+1)	-	-
Piemonte	67 (45+22)	43 (29+14)	-24	-35,82%
Liguria	24 (16+8)	15 (10+5)	-9	-37,5%
Lombardia	151 (102+49)	95 (64+31)	-56	-37,09%
Veneto	74 (50+24)	48 (32+16)	-26	-35,14%
Trentino-Alto Adige	18 (11+7)	13 (7+6)	-5	-27,78%
Friuli-Venezia Giulia	20 (13+7)	12 (8+4)	-8	-40%
Emilia Romagna	67 (45+22)	43 (29+14)	-24	-35,82%
Toscana	56 (38+18)	36 (24+12)	-20	-35,72%
Marche	24 (16+8)	15 (10+5)	-9	-37,5%
Umbria	16 (9+7)	9 (6+3)	-7	-43,75%
Abruzzo	21 (14+7)	13 (9+4)	-8	-38,1%
Lazio	86 (58+28)	54 (36+18)	-32	-37,21%
Campania	89 (60+29)	56 (38+18)	-33	-37,08%
Molise	5 (3+2)	4 (2+2)	-1	-20%
Puglia	62 (42+20)	40 (27+13)	-22	-35,40%
Calabria	30 (20+10)	19 (13+6)	-11	-36,67%
Basilicata	13 (6+7)	7 (4+3)	-6	-46,15%
Sicilia	77 (52+25)	48 (32+16)	-29	-37,67%
Sardegna	25 (17+8)	16 (11+5)	-9	-36,00%
Eestero	18 (12+6)	12 (8+4)	-6	-33,34%

Se si considera la popolazione residente nelle Regioni, risulta che il Trentino-Alto Adige sarà sovra-rappresentato, in virtù della equiparazione tra le Province autonome e le Regioni introdotta dalla riforma.

Se approvata dal voto popolare, la riforma dispiegherà i suoi effetti a partire dalla prima elezione delle Camere successiva all’entrata in vigore della riforma stessa.

8.

Le conseguenze politiche della riforma

Al di là della sua criticabilità sul piano ideale (per la venatura anti-partitica e anti-parlamentarista che anima buona parte dei suoi fautori) la riduzione dei parlamentari rischia di produrre rilevanti conseguenze pratiche negative.

A) Riduzione della rappresentanza

Si è già notato che la riduzione dei parlamentari comporta, per mero effetto matematico, l'incremento del numero di cittadini che ciascun singolo parlamentare sarà chiamato a rappresentare. Ne deriva che ridotte saranno anche le posizioni politiche che troveranno posto in Parlamento, specie se minoritarie: probabilmente, solo cinque o sei partiti riusciranno ad accedere alla ripartizione dei seggi.

Tale effetto sarà ulteriormente amplificato in quei territori che eleggeranno un numero circoscritto di parlamentari. La Basilicata, per esempio, eleggerà 4 deputati e 3 senatori: significa che per conquistare un deputato occorrerà il 25% dei voti e che per conquistare un senatore occorrerà il 33% dei voti. Un risultato alla portata di due, forse tre, formazioni politiche. Specie al Senato, ma in non pochi casi anche alla Camera, sono diverse le Regioni in cui si produrrà una situazione simile: Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Marche, Umbria, Abruzzo, Molise, Calabria, Basilicata, Sardegna. Si tratta di territori dove il pluralismo politico pare davvero messo a repentaglio.

B) Campagne elettorali più onerose

Connessa a quanto ora detto è la circostanza che le campagne elettorali saranno più onerose.

Avere meno parlamentari significa, infatti, avere collegi elettorali più grandi: anche questo è un mero effetto matematico. Ed è intuitivo che fare campagna elettorale in un collegio molto ampio, con la necessità di entrare in contatto con un numero elevato di elettori, richiede un impegno particolarmente incisivo, sia dal punto di vista organizzativo, sia dal punto di vista economico. I partiti e i candidati dotati di maggiori risorse – tenuto anche conto dell'abolizione del finanziamento pubblico deciso nel 2014 – saranno agevolati da una sorta di selezione che scriverà non sulla base delle idee, ma sulla base delle risorse economiche a disposizione. Risultato: i più benestanti ne riceveranno un oggettivo vantaggio.

C) Difficoltà nell'attività parlamentare

Effetti negativi si avranno anche sullo svolgimento dell'attività parlamentare.

In proposito, occorre considerare che il Parlamento opera, normalmente, articolandosi in Commissioni parlamentari competenti per specifiche materie (sanità, bilancio, trasporti, cultura, ecc.). Nelle Commissioni – che sono composte in proporzione alla composizione dei gruppi parlamentari – si discutono in via preliminare le proposte di legge, in modo che l'analisi che si svolgerà in Aula possa risultare più spedita (funzione referente). Le Commissioni possono, inoltre, sostituirsi all'Aula, approvando il testo della legge articolo per articolo ma lasciando all'Aula l'approvazione finale (funzione redigente) o occupandosi sia del voto articolo per articolo sia del voto finale (funzione deliberante: moltissime sono le leggi oramai approvate direttamente in Commissione). Le Commissioni sono, dunque, il vero "cuore" dell'attività parlamentare. Si comprende così l'importanza della partecipazione dei parlamentari ai lavori delle Commissioni e la scelta, effettuata dai partiti, di inviare in ciascuna Commissione i loro eletti maggiormente competenti in ciascuna materia.

La riduzione del numero dei parlamentari complica il funzionamento di questo meccanismo.

C1) Lo complica, anzitutto, perché i gruppi parlamentari più piccoli si ritroveranno in grave difficoltà: i loro componenti dovranno essere contestualmente parte di più Commissioni, pur senza avere sempre le competenze necessarie a seguirne i lavori. Oltre all'aggravio di impegno che ciò comporterà, in caso di riunioni contestuali di Commissioni diverse i parlamentari di tali gruppi dovranno scegliere la Commissione in cui essere presenti e quelle in cui rinunciare a partecipare all'attività legislativa, ispettiva e di controllo. Specie per i gruppi di opposizione, l'azione parlamentare ne risulterà gravemente compromessa.

C2) Di seguito, sull'attività delle Commissioni potrà incidere altresì la riduzione del numero dei loro componenti (logica conseguenza della riduzione del numero dei parlamentari). Attualmente le Commissioni sono composte da 42-49 membri alla Camera e da 21-26 al Senato. Si può stimare che al Senato il numero dei componenti delle Commissioni scenderà intorno ai 15, con la conseguenza che per la validità delle loro sedute (*quorum* funzionale) potrà essere sufficiente la presenza, a seconda delle decisioni da prendere, di 5 membri (è necessaria la presenza di 1/3 dei

componenti per la resa di pareri e l'esercizio della funzione referente) o di 8 membri (è necessaria la presenza della metà più uno dei componenti per l'esercizio delle funzioni redigente e deliberante). Poiché le decisioni sono poi assunte a maggioranza dei presenti, il voto di 3 o 5 componenti potrebbe risultare sufficiente. Alla Camera i numeri raddoppierebbero, ma anche così la loro entità rimarrebbe modestissima. I rischi di *deficit* democratico delle decisioni sono evidenti.

C3) Infine, occorre considerare che oltre alle Commissioni, le Camere si articolano in organi interni che si occupano delle questioni che riguardano le Camere stesse o i loro componenti: l'Ufficio di Presidenza, la Giunta per il regolamento, la Giunta per le elezioni, la Giunta per le immunità parlamentari. Anche la composizione numerica di tali organi sarà prevedibilmente ridotta in conseguenza della riduzione del numero dei parlamentari. Qualora ciò avvenisse, i gruppi più piccoli rischierebbero di rimanerne esclusi o, comunque, di non poter partecipare a tutti i lavori, a ulteriore detrimento della loro posizione parlamentare.

La combinazione di queste difficoltà rischia di tradursi in un rallentamento dell'attività parlamentare: meno persone dovranno continuare a occuparsi delle medesime questioni di cui si occupa oggi il Parlamento, con inoltre la complicazione di doversi ben coordinare per evitare il più possibile le sovrapposizioni (Commissioni o organi interni che oggi possono riunirsi contestualmente dovranno, almeno tendenzialmente, riunirsi in date differenti).

Si potrebbe obiettare che il Senato degli Stati Uniti, composto da 100 membri appena, non incontra analoghi problemi di funzionamento. Così argomentando, tuttavia, si dimentica che il sistema politico statunitense è, diversamente da quello italiano, essenzialmente bipartitico, per cui la consistenza dei gruppi parlamentari in quel ramo del Congresso è comunque adeguata a garantirne la funzionalità. Ancora una volta: quando si compara, occorre prendere in considerazione tutti gli elementi dei sistemi posti a confronto.

Ciò che, con la riduzione del numero dei parlamentari, rischia in definitiva di prodursi nel nostro ordinamento costituzionale è una conseguente riduzione della capacità operativa del Parlamento nelle sue articolazioni interne.

9. Ci sono dei correttivi?

Anche i fautori della riforma riconoscono che, nell'ipotesi in cui la riduzione del numero dei parlamentari dovesse essere approvata, sarebbe opportuno introdurre dei correttivi per rafforzare la posizione del Parlamento.

Sarebbe, più precisamente, opportuno:

- contrastare l'attuale strapotere del governo sull'attività parlamentare. Per esempio: (a) limitare l'iniziativa legislativa dell'esecutivo; (b) rendere inemendabili da parte del governo i decreti-legge; (c) vietare i maxi-emendamenti governativi; (d) circoscrivere l'utilizzabilità della questione di fiducia;

- aumentare le maggioranze di garanzia, vale a dire le maggioranze necessarie per: (a) l'approvazione regolamenti delle Camere (attualmente basta la maggioranza assoluta); (b) l'elezione del Presidente della Repubblica (attualmente basta la maggioranza assoluta dalla quarta votazione); (c) la revisione della Costituzione (attualmente basta la maggioranza assoluta per la seconda deliberazione);

- approvare una legge elettorale proporzionale senza alcuna soglia di sbarramento e con recupero dei resti a livello nazionale. Era questa una condizione implicitamente presente nelle proposte di riduzione del numero dei parlamentari – che oggi vengono spesso, ma impropriamente, richiamate – formulate da importanti esponenti del Partito comunista italiano: come già visto, infatti, alla diminuzione dei parlamentari corrisponde l'effetto matematico dell'aumento dei voti necessari a eleggerli, vale a dire l'introduzione di una soglia di sbarramento implicita (talvolta, piuttosto elevata). Ciò limita l'accesso alla rappresentanza alle formazioni politiche più grandi, erodendo la rappresentatività del Parlamento. Una legge elettorale rigorosamente proporzionale può operare da (parziale) correttivo perché evita ulteriori distorsioni del voto popolare oltre a quelle inevitabilmente connesse all'aumento del numero di voti necessario per eleggere un deputato o un senatore.

Niente di tutto ciò risulta oggi in discussione.

Questi, invece, i possibili correttivi alla riduzione del numero dei parlamentari, secondo la maggioranza che sostiene il governo:

- un disegno di legge di riforma costituzionale volto a rendere il Senato eletto su base circoscrizionale (potenzialmente pluriregionale) e non, com'è oggi, su base regionale: questo perché, come già visto, con la riduzione del numero dei parlamentari, in alcune Regioni saranno eletti solo 3 o 4 senatori, con il risultato che saranno rappresentati solo i partiti capaci di raggiungere il 33% o il 25% dei voti: un'elevatissima soglia di sbarramento implicita. Con l'elezione su base circoscrizionale tale soglia potrebbe diminuire. Di contro, aumenterebbe la dimensione dei collegi con conseguente aggravio d'impegno per chi vi condurrà la campagna elettorale;

- un disegno di legge di riforma costituzionale volto a ridurre da 3 a 2 i delegati eletti da ciascuna Regione per l'elezione del Presidente della Repubblica (riduzione di un terzo, analoga a quella del numero dei parlamentari: altrimenti avrebbero troppo peso). Con il vincolo che i delegati siano uno di maggioranza e uno di minoranza;

- un disegno di legge di riforma costituzionale, l'unico in corso di discussione, volto a uniformare l'elettorato attivo e passivo del Senato a quello della Camera: rispettivamente, 18 anni per votare e 25 anni per candidarsi.

Come si vede, i primi due disegni di legge prevedono effettivamente dei correttivi, ancorché minori. Il terzo disegno di legge non ha, invece, nulla a che vedere con l'esigenza di riequilibrare la riduzione del numero dei parlamentari (il suo scopo è semmai, al contrario, volto a rafforzare la posizione del governo, riducendo il rischio che si creino maggioranze differenti alla Camera e al Senato).

Quanto alla nuova legge elettorale, le forze di maggioranza, dopo essersi inizialmente accordate, in linea generale, per l'adozione di una formula di tipo proporzionale, sembrano ora nuovamente divise a causa del riemergere dei fautori dell'iper-maggioritarismo (Italia Viva ha rispolverato lo slogan del «sindaco d'Italia», vale a dire la riproposizione della legge a doppio turno nazionale – c.d. *Italicum* – già bocciata dalla Corte costituzionale, ancor prima che potesse venire utilizzata). Anche su questo fronte, dunque, non c'è alcuna garanzia che la riduzione del numero dei parlamentari possa essere in qualche modo riequilibrata. Anzi, il rischio è che sia alla fine approvata una legge suscettibile di produrre ulteriore squilibrio.

10. La posta in gioco

Il rischio è che la riduzione del numero dei parlamentari si traduca in un ulteriore indebolimento del Parlamento.

La società italiana è plurale, divisa, diseguale: ha bisogno che l'organo costituzionale in cui si esprime la sovranità popolare sia capace di rappresentare appieno le sue articolazioni, affinché il loro confronto, pur aspro e conflittuale, consenta di costruire il consenso necessario a individuare un indirizzo politico e, soprattutto, a sostenerlo. Sono trent'anni che ci affidiamo alla manipolazione della legislazione elettorale per trasformare artificialmente minoranze politiche in maggioranze parlamentari: tra il 1994 e il 2018 non un solo governo si è retto sul consenso elettorale della maggioranza degli italiani. È ora di riconoscere che, superato un certo livello, l'ingegneria costituzionale produce più danni di quelli a cui vorrebbe porre rimedio. Il pluralismo è un bene, non un male: va istituzionalizzato, non estirpato.

Per uscire dalla crisi – politica, economica, culturale – in cui, ben prima del Covid-19, siamo precipitati abbiamo bisogno di idee: più sono le forze politiche che avranno voce in Parlamento, più sono le idee su cui potremo fare affidamento.

APPENDICE

Testi a fronte

Testo della Costituzione attuale	Testo della Costituzione riformata
Art. 56	Art. 56
<p>La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto.</p> <p>Il numero dei deputati è di seicentotrenta, dodici dei quali eletti nella circoscrizione Estero.</p> <p>Sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto i venticinque anni di età.</p> <p>La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per seicentodiciotto e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.</p>	<p>La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto.</p> <p>Il numero dei deputati è di quattrocento, otto dei quali eletti nella circoscrizione Estero.</p> <p>Sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto i venticinque anni di età.</p> <p>La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per trecentonovantadue e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.</p>
Art. 57	Art. 57
<p>Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero.</p> <p>Il numero dei senatori elettivi è di trecentoquindici, sei dei quali eletti nella circoscrizione Estero.</p> <p>Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.</p> <p>La ripartizione dei seggi tra le Regioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.</p>	<p>Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero.</p> <p>Il numero dei senatori elettivi è di duecento, quattro dei quali eletti nella circoscrizione Estero.</p> <p>Nessuna Regione o Provincia autonoma può avere un numero di senatori inferiore a tre; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.</p> <p>La ripartizione dei seggi tra le Regioni o le Province autonome, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.</p>
Art. 59	Art. 59
<p>È senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica.</p> <p>Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cinque cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario.</p>	<p>È senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica.</p> <p>Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque.</p>