

LA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI NON MIGLIORA LE ISTITUZIONI E FA MALE ALLA DEMOCRAZIA

La riduzione del numero dei parlamentari è **una pessima riforma** – “un pasticcio”, l’ha definita il capogruppo PD, Graziano Delrio – che **cambia ben poco e fa invece molto male alla democrazia rappresentativa**.

Dietro non c’è **nessun progetto riformista**, nessuna riflessione sul ruolo e la funzione del sistema parlamentare. **Si continua** invece scientificamente, con metodo “chirurgico”, a **colpire la democrazia rappresentativa**, per come l’abbiamo conosciuta e per come l’hanno scritta i nostri Costituenti.

Questa iniziativa va infatti letta insieme all’altra modifica della Costituzione, in discussione, che introduce una **procedura rinforzata per l’iniziativa legislativa popolare e il referendum propositivo**. Un procedimento che mette **in contrapposizione la volontà popolare e il Parlamento**, ponendosi chiaramente in una logica non di complementarietà, ma di **alternatività tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa**, con uno **scardinamento dei principi** su cui questa si basa¹.

Non è difficile intravedere **un disegno pericoloso**, che ha come unico obiettivo quello di restringere il ruolo e la funzione del Parlamento, allontanando ancora di più i cittadini dai loro rappresentanti.

In linea di principio il **Partito Democratico** non è contrario alla riduzione del numero dei parlamentari, ma ritiene che la questione debba essere affrontata nell’ambito di **una riforma che renda il sistema parlamentare più efficiente e rappresentativo**. Non si può mettere mano alla Costituzione, pensando che la questione dell’efficienza delle nostre istituzioni passi attraverso una semplice – e demagogica – riduzione delle spese, quando poi resta fermo l’impianto del bicameralismo perfetto.

Questa poteva essere l’occasione per affrontare il tema del nostro **bicameralismo, unico al mondo, con due Camere uguali che fanno le stesse cose**, con le leggi che fanno avanti e indietro da un ramo all’altro del Parlamento. Il **PD** si era dichiarato disponibile a superare il bicameralismo perfetto per lasciare **una Camera sola, con 500 deputati**, cioè meno di quanto prevede la proposta “giallo-verde”, trovando il modo di rappresentare Regioni ed Enti locali, come si discute da decenni. L’esigenza di un raccordo col sistema delle Autonomie, che la riforma Renzi-Boschi spostava sul Senato, potrebbe essere affrontata diversamente, costituzionalizzando la Conferenza Stato-Regioni e rendendola più trasparente. Peraltro, il

¹ [“Un Referendum che colpisce Parlamento e democrazia rappresentativa”](#), dossier n. 9, 16 gennaio 2019.

Senato in Italia non soltanto non rappresenta le Regioni, ma non rappresenta neanche i cittadini sotto i 25 anni, che non concorrono alla sua elezione.

*Di tutto questo non è stato possibile discutere. Anche questa volta **M5S e Lega hanno rifiutato il dialogo**: con una **forzatura regolamentare** hanno imposto di circoscrivere il dibattito e la presentazione di emendamenti soltanto alla questione del numero dei parlamentari, sostenendo che **qualsiasi altra proposta emendativa**, persino l'estensione del voto ai diciottenni per eleggere i senatori, sarebbe stata **estranea "per materia"** al tema in discussione.*

*La **maggioranza "giallo-verde"** ha così confermato, con il suo **atteggiamento di chiusura**, che in discussione non c'è nessuna riforma, ma soltanto **un brutale taglio della rappresentatività delle nostre istituzioni democratiche**.*

*Qualora il testo venisse approvato dalla Camera in modo conforme al Senato scatterebbe la seconda lettura – nella quale non saranno più possibili emendamenti – che ciascuna Camera potrà affrontare **entro tre mesi dalla sua deliberazione**. La procedura parlamentare potrebbe quindi chiudersi entro il mese di agosto. Subito dopo questa lettura alla Camera il **Gruppo PD valuterà** attentamente se proporre **conflitto di attribuzione** per le irregolarità procedurali denunciate nella sua pregiudiziale².*

Per maggiori approfondimenti si rinvia ai lavori parlamentari della proposta di legge costituzionale "Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari" (approvata, in un testo unificato, in **prima deliberazione**, dal Senato) [AC1585](#) e ai [dossier di approfondimento](#) del Servizio studi della Camera dei deputati.

COSA PREVEDE LA MODIFICA COSTITUZIONALE

La proposta di legge costituzionale, **già approvata dal Senato in prima deliberazione** il 7 febbraio 2019, dispone una riduzione pari al 36,5 per cento del numero dei **parlamentari**, passando dagli attuali 945 a **600**. Più precisamente, **il numero dei deputati** passa **da 630 a 400**, compresi i deputati eletti nella circoscrizione Estero, che sono ridotti da 12 a 8 (articolo 56 della Costituzione). **Il numero dei senatori elettivi**, invece, è ridotto **da 315 a 200**, compresi i senatori eletti nella circoscrizione Estero, che passano da 6 a 4 (articolo 57 della Costituzione). Viene fissato a **5** il numero massimo di **senatori a vita di nomina presidenziale**³ (articolo 59, secondo comma, della Costituzione)

² Questione pregiudiziale di costituzionalità presentata dai deputati del PD alla proposta di legge costituzionale AC 1585.

³ La modifica è finalizzata a sciogliere il nodo interpretativo postosi per i senatori a vita riguardo al vigente articolo 59 della Costituzione, cioè se il numero di cinque senatori di nomina presidenziale sia un "numero chiuso" (quindi non possano esservi nel complesso più di 5 senatori di nomina presidenziale) ovvero se ciascun Presidente della Repubblica possa nominarne cinque. Questa seconda possibile interpretazione del vigente dettato costituzionale è stata seguita peraltro solo da due Presidenti della Repubblica (Pertini e Cossiga). Servizio Studi, Senato della Repubblica – Camera dei deputati, dossier 19 aprile 2019.

mentre nulla cambia per quanto riguarda gli **ex Presidenti della Repubblica senatori di diritto a vita**.

Il testo interviene anche sulla previsione costituzionale dell'articolo 57, terzo comma, che individua un **numero minimo di senatori** per ciascuna Regione. Rispetto al testo vigente⁴, si stabilisce che è pari a **tre il numero minimo di senatori elettivi per ciascuna Regione o Provincia autonoma**; resta immutata la rappresentanza senatoriale del **Molise (due senatori)** e della **Valle d'Aosta (un senatore)** prevista dal vigente articolo 57, terzo comma, della Costituzione. La nuova previsione costituzionale troverebbe applicazione, oltre che per il Molise e la Valle d'Aosta, per le **Province autonome di Trento e di Bolzano** e per la **Basilicata**⁵.

La riduzione del numero dei parlamentari **si applica a decorrere** dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della legge costituzionale e, in ogni caso, non prima che siano trascorsi sessanta giorni dalla predetta data di entrata in vigore.

In ogni caso la “semplice” rideterminazione del numero di deputati e senatori avrà **effetti non secondari sulle istituzioni e sulla vita parlamentare**. Tra questi, sull'organizzazione interna delle Camere, con riguardo ad esempio al numero dei componenti delle Commissioni, dove si svolge parte fondamentale dell'attività parlamentare, e dei Gruppi parlamentari. Come evidenziato nel corso dell'*iter* al Senato, altro effetto della riduzione tutt'altro che trascurabile, è **quello sulla elezione del Presidente della Repubblica**, dove i 58 delegati regionali⁶ previsti dalla Costituzione avrebbero un peso diverso dall'attuale sul totale degli aventi diritto al voto.

CALPESTATI COSTITUZIONE E REGOLAMENTO PER IMPEDIRE IL DIBATTITO

Molto severe sono state le critiche per il muro che la maggioranza “giallo-verde” e il Governo hanno eretto, prima al Senato e poi alla Camera, **contro ogni possibilità di reale confronto**, su una misura sulla quale potenzialmente il PD sarebbe anche d'accordo.

Sarebbe stato **più logico e razionale poter discutere anche della forma del nostro bicameralismo**, come d'altronde è sempre avvenuto in passato⁷. Ogni volta che si è discusso di riforme istituzionali, **la riduzione del numero dei parlamentari era conseguente ad una riforma del Parlamento**. “Ogni intervento, pur puntuale, sulla Costituzione si riverbera fatalmente sull'intera architettura”⁸. Mai era accaduto che il dibattito

⁴ Il vigente articolo 57 al terzo comma stabilisce, infatti, che nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a 7.

⁵ Tra l'altro la scelta sul numero di senatori per Regione pone non pochi problemi di proporzionalità; la popolazione media per seggio sarebbe, nelle varie Regioni, troppo differenziata, come risulta dal dossier citato nella precedente nota.

⁶ “All'elezione [del Presidente della Repubblica] partecipano tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze. La Valle d'Aosta ha un solo delegato”. Articolo 83, secondo comma, della Costituzione.

⁷ Dalla Commissione Bozzi del 1983 alla Riforma Boschi del 2016 passando per le varie Bicamerali, compreso il Comitato di studio presieduto dal leghista Speroni nel 1994.

⁸ “Nella specie, se mettiamo assieme l'iniziativa popolare indiretta, l'attuazione dell'articolo 116 (che non richiede revisione ex art. 138 Cost., ma ha indubbia caratura costituzionale) e la riduzione drastica del numero dei parlamentari, la somma di queste varie iniziative potrebbe finire per avere un “segno” antiparlamentare,

venisse circoscritto in modo così “chirurgico” soltanto a quanti deputati o senatori eleggere, senza affrontare le questioni essenziali che seguono una riforma tanto importante.

Recentemente, **la Corte costituzionale ha espressamente ribadito⁹ che il potere di emendamento** attribuito “a ciascun membro delle Camere” (articolo 71 della Costituzione) trova innanzitutto il suo **fondamento diretto in Costituzione**, esercitabile tanto in Commissione che in Assemblea (articolo 72 della Costituzione), e attraverso l’esercizio di tale potere, sulla base di una disciplina procedurale rimessa ai regolamenti parlamentari, si concretizza l’attribuzione costituzionale alle Camere della **funzione legislativa** (articolo 70 della Costituzione), che altrimenti risulterebbe “**ridotta a una mera funzione di ratifica di scelte maturate altrove**”.

Coerentemente con quanto disposto dalla Carta costituzionale, il regolamento della Camera prevede, all’articolo 89, che “Il Presidente ha facoltà di negare l’accettazione e lo svolgimento di ordini del giorno, **emendamenti o articoli aggiuntivi** che siano formulati con frasi sconvenienti, o siano relativi **ad argomenti affatto estranei** all’oggetto della discussione”.

È evidente che la questione relativa al numero dei parlamentari **non è posta dalla Costituzione come una variabile indipendente** né dall’elettorato attivo e passivo né dalle funzioni svolte¹⁰. Emendamenti o articoli aggiuntivi diretti a rendere omogeneo l’elettorato attivo e passivo delle due Camere, oppure a meglio specificare le funzioni o la composizione dei due rami del Parlamento, non possono quindi essere considerati come “**affatto estranei**” al tema della riduzione dei parlamentari¹¹.

Non solo non si è recepito alcun emendamento, ma addirittura sono stati giudicati **inammissibili diversi emendamenti indubbiamente connessi al tema in discussione**, sulla base di un’interpretazione dell’oggetto del provvedimento puramente formalistica, e non rispettosa neppure del dato letterale dell’articolo 89 del regolamento della Camera dei deputati che, come abbiamo visto, **esclude solo gli emendamenti “affatto estranei”**. M5S e Lega hanno deciso invece a maggioranza sull’ammissibilità, violando quanto prescritto dalla Costituzione e dal regolamento, determinando una “**sostanziale negazione**” e una “**evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita a ciascun**

non necessariamente rintracciabile nelle tre iniziative separatamente considerate”. Audizione del prof. Massimo Luciani, Facoltà di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Roma - La Sapienza, Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, 27 marzo 2019.

⁹ Ordinanza n. 17 del 2019 della Corte Costituzionale.

¹⁰ “La riduzione del numero dei parlamentari, quando eccessiva come quella attualmente in discussione – da 630 a 400 deputati e da 320 a 205 senatori, inclusi i cinque a vita, per un taglio complessivo del 36,5% – rischia di produrre effetti politici, elettorali, parlamentari e, più in generale, ordinamentali tutt’altro che marginali o tecnici, come apparentemente può sembrare a chi la riduce ad una mera questione numerica o di costi della politica. Ciò, indipendentemente dal sembrare essa inserirsi in un più ampio disegno riformatore (referendum propositivo, vincolo di mandato, autonomia regionale differenziata) che, se non attentamente calibrato, rischia di mettere in discussione la centralità del ruolo del Parlamento nell’ordinamento costituzionale”. Audizione del prof. Salvatore Curreri, professore in Istituzioni di Diritto pubblico, Libera Università degli Studi di Enna “Kore”, Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, 26 marzo 2019.

¹¹ Così la questione pregiudiziale di costituzionalità presentata dai deputati del PD alla proposta di legge costituzionale AC 1585.

membro del Parlamento". Un fatto ancora inaccettabile, considerato che si dibatte di una revisione costituzionale.

La violazione degli articoli 70, 71 e 72 della Costituzione appare ancora più grave alla luce del fatto che **il procedimento speciale previsto dall'articolo 138 per le leggi di revisione della Costituzione** e per le altre leggi costituzionali – caratterizzato dalla doppia lettura ad intervallo non minore di tre mesi e dalle maggioranze qualificate ivi previste – è stato introdotto dai Costituenti proprio al fine di **garantire che il Parlamento** possa in questi casi **operare senza fretta, in modo equilibrato e soltanto in presenza di un consistente consenso**.

Si è invece agito brutalmente in direzione dello **svuotamento della democrazia parlamentare e rappresentativa**, con l'unico argomento di avere "ridotto i costi e tagliato le poltrone ai politici", piegando la Costituzione per un'azione di propaganda politica.

PIÙ LONTANI DAI CITTADINI

La riduzione del numero dei seggi e quindi degli eletti, indipendentemente dal sistema elettorale utilizzato, è destinata a **ripercuotersi sull'estensione dei collegi o delle circoscrizioni elettorali**, dovendo includere un numero di elettori corrispondente al nuovo rapporto tra rappresentanti e popolazione.

Con la **drastica riduzione** che si propone (del **36,5 per cento** sia alla Camera che al Senato), rispetto ad altri Stati membri dell'Unione Europea con popolazioni di analoghe dimensioni, l'Italia diverrebbe il Paese con **il rapporto maggiore tra numero di elettori e parlamentari**, ovvero un deputato ogni 150 mila abitanti circa e un senatore ogni 300 mila abitanti. In rapporto alla popolazione oggi, invece, vi è un deputato ogni 96.006 abitanti circa; un senatore elettivo (senza considerare i senatori a vita e i senatori di diritto a vita) ogni 192.013 abitanti circa.

La riduzione del numero dei parlamentari **incide inevitabilmente sulla rappresentatività del Parlamento**. Tra l'altro, durante le [audizioni](#) è stato fatto notare che in un sistema politico-partitico come il nostro, estremamente instabile e diviso, la riduzione delle *chances* di adeguata rappresentanza di alcune posizioni politiche potrebbe avere **significative conseguenze in termini di consenso** e, dunque, di legittimazione delle assemblee rappresentative.¹²

Insomma, la riduzione del numero dei componenti può essere giustificata soltanto se è destinata a produrre una maggiore capacità decisionale e un maggiore prestigio dei due rami del Parlamento senza, però, comprometterne la rappresentatività¹³. Si è scelta invece la strada peggiore, **rinunciando a qualsiasi intervento che potesse rilanciare e innovare l'istituto parlamentare**.

¹² In questo senso il prof. Massimo Luciani.

¹³ Audizione del professor Salvatore Bonfiglio, professore di diritto costituzionale italiano e comparato presso l'Università "Roma Tre", Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, 26 marzo 2019.

Questa soluzione rischia tra l'altro di far **crescere il peso delle lobby** e delle corporazioni nelle campagne elettorali – rese più difficili e complesse proprio per l'estensione dei collegi e delle circoscrizioni – oltre naturalmente alle **spese di finanziamento**.

Ancora più esasperata è la condizione dei **parlamentari eletti all'estero**¹⁴. Ogni deputato dovrà rappresentare oltre 700 mila italiani all'estero. Ancora peggio per il Senato: ogni senatore dovrà rappresentare 1 milione 400 mila cittadini. Il rapporto con gli elettori, in pratica, scompare completamente: si creano dei “collegi planetari” con l'uso della preferenza; per sostenere le spese elettorali serviranno enormi quantità di denaro, un ostacolo alla partecipazione e quindi alla contendibilità delle cariche elette, principio cardine delle democrazie liberali.

¹⁴ I deputati eletti nella circoscrizione Estero sono ridotti da 12 a 8, mentre i senatori eletti nella circoscrizione Estero, passano da 6 a 4.