

WE CARE



scuola di educazione e formazione alla politica

REFERENDUM COSTITUZIONALE 2020 SUL TAGLIO DEI PARLAMENTARI



*“L'Italia è una Repubblica
democratica, fondata sul
lavoro.*

*La sovranità appartiene al
popolo, che la esercita
nelle forme e nei limiti della
Costituzione.”*

Articolo 1, Costituzione della
Repubblica Italiana

PREMESSA

Per analizzare le diverse prospettive sul Referendum Costituzionale sul taglio dei parlamentari riteniamo importante iniziare menzionando l'articolo 1 della nostra Costituzione che ci ricorda come la sovranità appartiene al popolo, ossia appartiene a tutti nella misura in cui tutti siamo re e tutti siamo sovrani. Tale sovranità, secondo i padri costituenti, deve essere però esercitata nelle forme e nei limiti scritti nella Costituzione, un testo sobrio da applicare soprattutto in periodi di ubriacatura collettiva.

Per tali ragioni, seguendo quanto ci viene ricordato dai principi fondamentali della Costituzione, riteniamo importante riflettere sul percorso che ha condotto al Referendum Costituzionale del 20 - 21 settembre 2020. Tale documento vuole essere un approfondimento ampio e di senso per indagare le ragioni per le quali essere favorevoli o contrari, evitando una prospettiva ideologica che sia escludente ed assumendo un orizzonte lungo e complessivo che possa essere sostegno per il disegno futuro del nostro Paese.

IL PERCORSO PARLAMENTARE ANTECEDENTE AL REFERENDUM

Il 12 luglio 2018, in audizione alle Commissioni Affari costituzionali, l'onorevole Riccardo Fraccaro, allora ministro per i Rapporti con il Parlamento e per la democrazia diretta, illustra le linee programmatiche della sua azione di Governo, le cosiddette “**micro riforme costituzionali**”: fra di esse vi è quella della riduzione del numero dei parlamentari. Il taglio dei parlamentari era infatti parte di un pacchetto che prevedeva al suo interno anche l'introduzione del referendum propositivo senza quorum e del vincolo di mandato per i parlamentari.

La riforma in oggetto mira a **modificare gli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione**, ossia gli articoli che aprono la Parte II della Costituzione, relativa all'ordinamento della Repubblica. Tali articoli svolgono tre funzioni costituzionali:

- costruiscono la dimensione numerica del rapporto tra elettori ed eletti;
- regolano i quorum per eleggere le figure di garanzia costituzionale (Presidente della Repubblica, giudici costituzionali, componenti Consiglio Superiore della Magistratura);
- garantiscono alle Camere di strutturarsi rispettando la rappresentanza pluralistica delle maggioranze.

A tale referendum si arriva in quanto l'art. 138 della Costituzione prevede che, in assenza di una maggioranza parlamentare di 2/3, entro 3 mesi dalla pubblicazione (avvenuta il 12 ottobre 2019), si possa depositare una domanda per sottoporre la legge oggetto di approvazione a Referendum Costituzionale (confermativo, e quindi **senza quorum**) attraverso le firme di 1/5 dei membri di una delle due camere, le firme di 500.000 elettori o la sottoscrizione da parte di 5 consigli regionali.

Il prossimo referendum ha una **paternità parlamentare**, non popolare, in quanto i **promotori** del referendum, in tale occasione, sono stati i senatori Cangini (Forza Italia), Pagano (Forza Italia) e Nannicini (PD), che hanno raccolto 71 firme (sulle 64 previste dal quorum di 1/5): 42 Forza Italia, 9 Lega, 9 Gruppo Misto, 5 PD, 2 M5S, 2 Italia Viva, 1 LEU, 1 senatore a vita.

IL QUESITO REFERENDARIO CHE SI TROVERÀ SULLA SCHEDA ELETTORALE

"Approvate il testo della legge costituzionale concernente 'Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari', approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana - Serie generale - n. 240 del 12 ottobre 2019?"

LE MODIFICHE INTRODOTTE DAL REFERENDUM AGLI ARTICOLI 56, 57 e 59

Le **modifiche alla Costituzione** riguardano:

- **Art. 56:** la diminuzione **da 630 a 400** dei parlamentari della **Camera dei Deputati** e da 12 a 8 quelli eletti nella circoscrizione Estero;

- **Art. 57:** la diminuzione **da 315 a 200** dei parlamentari del **Senato**, da 6 a 4 quelli eletti nella circoscrizione Estero e da 7 a 3 il limite minimo di senatori eletti per Regione o Provincia Autonoma ad eccezione del Molise e della Valle d'Aosta
- **Art. 59:** viene introdotto il limite, per il Presidente della Repubblica, di nomina dei **senatori a vita in carica** fino ad un massimo di **cinque**.

IL CONFRONTO FRA LE POSSIBILITÀ DI VOTO

Per individuare le ragioni a sostegno di ciascuna posizione abbiamo analizzato ricerche di esperti, pubblicazioni degli organi di comunicazione e di stampa, analisi numeriche e opinioni politiche.

LE PRINCIPALI RAGIONI A SOSTEGNO DEL SI

- **QUESTIONE DELLA RAPPRESENTANZA:** ad oggi, il rapporto fra numero di parlamentari e abitanti è più alto rispetto a quello di altri Paesi europei. Con la riduzione dei parlamentari potremmo rimetterci in linea dal punto di vista numerico con il resto dell'Occidente, mantenendo comunque un rapporto inferiore a quello di Stati Uniti (uno ogni 611mila), Spagna (uno ogni 133mila), Germania (uno ogni 117mila), Francia (uno ogni 116mila) e Olanda (uno ogni 115mila), simile al Regno Unito (uno ogni 102mila) e più alto di Polonia (uno ogni 83mila) o Malta (uno ogni 7mila).
Come conseguenza, potrebbe aumentare il prestigio delle assemblee legislative e la trasparenza dei loro atti, anche perché non è automatico che all'aumentare del rapporto aumenti la rappresentanza, che dipende invece dal criterio adottato nel discutere e nel decidere all'interno del dibattito politico e dal fatto che i rappresentanti rappresentino effettivamente le idee dei rappresentati.
- **RIDUZIONE DEI COSTI DELLA POLITICA:** la disaffezione dei cittadini nei confronti della politica, constatata ad esempio con l'incremento dell'astensionismo, induce a pensare che un taglio ai costi di funzionamento della stessa sarebbe un primo segnale per riallacciare i fili di quel rapporto di fiducia ormai sfilacciato tra elettori ed eletti.
Nell'arco di una legislatura, una riduzione permetterebbe un recupero di risorse di circa 280 milioni netti, ponendo ulteriori riflessioni, non oggetto del referendum, sull'adeguatezza o meno di uno stipendio di un parlamentare: un parlamentare italiano guadagna circa 18 mila euro mensili lordi, 6 volte e mezzo lo stipendio medio di un elettore, e tale somma rappresenta il 60% in più della media europea (nonostante, come emerso dalla Commissione Giovannini, sia difficile effettuare una comparazione tra diversi Stati).

- IMPORTANZA LEGISLAZIONE PARLAMENTARE: nel tempo è aumentato il ricorso alla legislazione di carattere governativo: la maggior parte delle leggi della scorsa legislatura (74% su 379 leggi) sono di iniziativa governativa. Il taglio dei parlamentari cercherebbe così di ridare importanza al Parlamento dal punto di vista dell'iniziativa legislativa, provando a recuperare centralità normativa rispetto al Governo e concentrandosi maggiormente sulla qualità delle leggi. Inoltre, sarebbe un tentativo di valorizzazione del ruolo del Parlamento in seduta comune, occasione di maggiore trasparenza nei confronti dei cittadini e possibilità di migliore comprensione dei lavori.
- QUESTIONE NUMERICA: generalmente l'inflazione numerica depotenzia la carica pubblica. Con tale riforma sarebbe possibile adottare un approccio più snello all'interno del processo decisionale, chiamando in causa un numero limitato di soggetti rappresentativi della complessità delle questioni da risolvere, in un'ottica di *less is more*.
- OPINIONE PUBBLICA: diversi anni di campagne mediatiche anti-politica e anti-casta hanno contribuito a peggiorare il clima politico, inasprendo i dibattiti e allargando il divario percepito dalla base elettorale. La riduzione dei parlamentari sarebbe, soprattutto mediaticamente, un primo passo di credibilità del sistema politico che si autolimiterebbe pur di riavvicinarsi ai cittadini, nel tentativo di scrollarsi di dosso l'ormai diffusa etichetta negativa di *politici di professione*.
- NUOVO APPROCCIO RIFORMISTA: dopo numerosi tentativi falliti, soprattutto negli ultimi venti anni, di riforme costituzionali concepite come modifica all'intero arco costituzionale e come pacchetto predefinito di riforme, questo nuovo approccio ripropone un senso collettivo del far politica e dell'innovazione costituzionale attraverso le cosiddette "micro-riforme": iniziando da quella del taglio dei parlamentari, per poi passare a quella elettorale, normativa e costituzionale. Inoltre, tale riforma è stata accolta e votata dall'intero arco parlamentare ricevendo un'approvazione a larga maggioranza, ben oltre quella governativa, e passando alla Camera in via definitiva con i seguenti numeri: 569 presenti, 553 favorevoli, 14 contrari e 2 astenuti.
- MANCANZA RAPPRESENTANZA TERRITORIALE: attualmente vi sono 945 parlamentari che sostanziano una rappresentanza di carattere politico, vengono infatti eletti per occuparsi di questioni politiche nazionali, mentre è assente una componente di rappresentanza territoriale, come avviene in genere nei bicameralismi (ad esempio nel caso del *Bundesrat* tedesco). Tuttavia, ad oggi non è prevista una riforma costituzionale che vada in tal senso ma solo una proposta di legge per l'equiparazione dell'elettorato attivo e passivo del Senato a quello della Camera.
- QUESTIONE POLITICA: il taglio ai parlamentari sarebbe un tentativo di moralizzazione del sistema politico e di riduzione del distacco tra eletti ed elettori soprattutto sul tema dei compensi alla politica (come ad esempio nel caso dei vitalizi). Inoltre, dal punto di vista politico, l'approvazione di tale referendum avrebbe l'effetto di stabilizzare l'attuale legislatura ed aumentare le possibilità di approvare le altre micro-riforme necessarie per stabilizzare l'intero sistema dal punto di vista costituzionale.

LE PRINCIPALI RAGIONI A SOSTEGNO DEL NO

- **QUESTIONE DELLA DIFFERENZIAZIONE DEI DUE RAMI DEL PARLAMENTO:** non è possibile effettuare una valutazione numerica in termini assoluti che sia spuria dal tipo di rappresentanza che le due Camere esprimono. In un contesto di bicameralismo perfetto e indifferenziato, come quello attualmente in Italia, la riduzione a 200 senatori istituirebbe Commissioni composte da 13/14 parlamentari e quindi, per approvare una legge in sede deliberante, basterebbero 7/8 voti a favore, complicando ulteriormente la questione della rappresentatività.
Inoltre, esistono regolamenti diversi tra i due rami del Parlamento, che andrebbero riparametrati con nuovi numeri e regolamentazioni ad oggi non inclusi in tale riforma. Per la riorganizzazione del lavoro del Senato e dei suoi regolamenti servirebbero quindi maggioranze vaste che, in questa legislatura, sembrano difficili da costruire.
- **RIDUZIONE RESIDUALE DEI COSTI DELLA POLITICA:** l'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani ha calcolato un risparmio netto di 57 milioni l'anno, dovuto all'eliminazione delle indennità parlamentari e delle spese per l'esercizio del mandato. Tale risparmio rappresenta lo 0,007% della spesa pubblica, lo 0,003% del PIL e lo 0,002% del debito pubblico.
Il taglio di tali costi non si sostanzierebbe automaticamente in una restituzione monetaria ai cittadini equiparabile ad esempio ad un abbassamento delle tasse. Infine, i costi per alimentare un processo democratico efficace sono, necessariamente, alti: diversi portatori d'interesse da gestire, complessità delle tematiche crescente e tempi dilatati per la presa di decisioni articolate.
- **QUESTIONE DELLA RAPPRESENTANZA:** nel corso degli anni, in termini relativi, è già diminuito il numero dei parlamentari in rapporto alla popolazione: nel 1948 ce n'era uno ogni 48 mila mentre nel 2018 uno ogni 64 mila. Con l'approvazione del referendum verrebbe a crearsi un rapporto di un deputato ogni 150 mila (diventando il Paese europeo con il minor numero di eletti in una camera bassa) e un senatore ogni 300 mila persone, contribuendo così ad allargare ulteriormente la il divario tra i cittadini e la politica, in un'epoca di crescente analfabetismo funzionale di ritorno.
- **ELEZIONE DEI SENATORI:** essendo i seggi del Senato attribuiti su base regionale, la diminuzione dei seggi disponibili in ciascun collegio alzerà il quorum per essere eletti, andando così a discapito delle formazioni minori che saranno meno rappresentate.
Nelle elezioni stesse aumenterà la grandezza dei collegi elettorali escludendo, di fatto, dalla rappresentanza alcune minoranze territoriali (ad esempio le aree interne meno popolate) e lasciando la possibilità di occuparsi di politica a chi avrà le risorse economiche per farlo.
- **ELEZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA:** per l'elezione del Presidente della Repubblica, ad oggi svolta a camere riunite (945 parlamentari) e con la presenza di 58 delegati regionali (tre per Regione, tranne la Valle d'Aosta che ne ha 1), bisognerebbe rivedere l'equilibrio numerico richiesto in quanto aumenterebbe considerevolmente il peso dei delegati regionali. Questo cambiamento però richiederebbe una riforma costituzionale, attualmente non prevista e quindi non prevedibile per il futuro.

- QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE: riducendo il numero dei parlamentari non aumenterebbe in maniera automatica la qualità delle norme e delle leggi prodotte dal Parlamento (già oggi contraddittorie e monche) in quanto nel corso degli anni le materie di competenza legislativa del Parlamento sono aumentate e diventate sempre più complesse (ad esempio su social media o sulla privacy), così come i livelli decisionali con i quali confrontarsi (ad esempio nel caso dell'Unione Europea).
- FUNZIONAMENTO DEL PARLAMENTO: con l'approvazione di tale referendum è possibile che si aggravi la crisi di autorevolezza, efficienza e rappresentatività di cui già soffre il Parlamento e traspaia una pericolosa idea di inutilità dello stesso, relegando ulteriormente il dibattito pubblico e delegando maggiormente l'iniziativa legislativa al Governo per un risparmio di tempo e un'impossibilità tecnica nel seguire competentemente diversi dossier.
- QUESTIONE POLITICA: procedendo ad una riduzione del numero dei parlamentari sarebbe più facile che, nonostante la scelta sulla legge elettorale, nelle liste elettorali verrebbero privilegiati quelli più allineati al leader di partito o di corrente a scapito invece di personalità più libere, contribuendo così ad un peggioramento complessivo, in termini di conformismo, della classe politica.

Infine, vi è l'ambientazione politica di tale riforma concernente il taglio dei parlamentari, difficilmente collocabile da una parte o dall'altra dello schieramento politico. Questa riforma costituzionale è intestata politicamente al Movimento 5 Stelle, per tal motivo è possibile intravedere il rischio che la bocciatura di questa revisione costituzionale possa essere interpretata da alcuni come un desiderio di restaurazione della vecchia classe politica. Viceversa, politicamente, molti vedranno invece nella bocciatura di questa riforma la possibilità di far cadere questo Governo e di bocciare il diletterismo istituzionale del Movimento 5 Stelle. Tuttavia, tali considerazioni relative all'ambientazione politica non possono essere valutate unitariamente a favore o a sfavore di tale riforma e non dovrebbero essere decisive all'interno di un processo di riforma costituzionale, tutto questo realtà permettendo.

FONTI

- Ainis, La democrazia schizofrenica, 14 agosto 2019
- Artifoni, Ridare potere al parlamento
- Artifoni, Taglio dei parlamentari e difetto della logica
- Artifoni, Taglio dei parlamentari o della democrazia?
- Brunetti, Cosa succede dopo il taglio dei parlamentari? Il Tascabile, 8 ottobre 2019
- Clementi, La riduzione del numero dei parlamentari: *de iure condito* o *de iure*

condendo? Diritto Pubblico Europeo, 01/2020

- Clementi, Parlamentari, gli effetti che il taglio non considera, Il Sole 24Ore
- Clementi, Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari, Osservatorio sulle Fonti, 02/2019
- Comitato per il sì “Il Sì delle Libertà”
- Comitato per il no “NoiNo”
- Melzi d’Eril e Vigevani, Perché il taglio dei parlamentari ha effetti sul modello di democrazia, Il Sole 24Ore
- Rubino, Stipendi parlamentari UE, Italia in testa, La Repubblica, 24 ottobre 2016
- Sesto, Referendum sul taglio eletti, battuta d’arresto per le firme, Il Sole 24Ore
- Violante, Una riforma che superi il bicameralismo, Il Corriere della Sera, 20 febbraio 2020

Scuola We Care
-
Politica e cittadinanza

#scuolawecare

