

Gabriele Natalizia

Ricercatore di Scienza Politica

Sapienza Università di Roma

gabriele.natalizia@uniroma1.it

La riduzione del numero dei Parlamentari

Effetti attesi e criticità emergenti

AUDIZIONE

Camera dei Deputati

I Commissione - Affari Costituzionali

28 marzo 2019

Egregio Presidente, Onorevoli Deputati,

desidero, anzitutto, ringraziarvi per l'invito ad intervenire ai lavori della vostra Commissione. La possibilità di esprimere un parere su una proposta di riforma costituzionale rappresenta per me un onore, ancor più se su un tema al centro del dibattito pubblico come quello della riduzione del numero dei seggi del Parlamento.

Il mio contributo, ad ogni modo, non vuole rappresentare né una critica né un sostegno alla proposta di modifica degli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione, bensì fornire alcuni spunti di riflessione per il dibattito interno alla Commissione Affari Costituzionali. La relazione che segue, quindi, cercherà di mettere in luce gli effetti attesi e le possibili criticità derivanti dall'attuazione della riforma oggetto della discussione odierna.

Come noto, nell'ultima versione trasmessa dal Senato della Repubblica, il testo prevede una significativa riduzione del numero dei Deputati (da 630 a 400) e dei Senatori (da 315 a 200), per cui il totale dei parlamentari, se la riforma fosse approvata, ammonterebbe a un totale di 600 (-36,5%) richiedendo alcuni adeguamenti della legge elettorale ai fini della sua applicazione.

Una riflessione preliminare è quella sul rapporto cittadini/parlamentari in chiave comparata con gli altri Stati europei¹.

Ragionando in termini assoluti, ossia guardando soltanto al numero complessivo dei parlamentari dei Paesi UE (ossia sommando i membri della Camera 'bassa' a quelli della Camera 'alta' nei casi di bicameralismo), se la riforma fosse approvata l'Italia passerebbe dall'essere il secondo Paese per numero di parlamentari (dopo il Regno Unito²) a occupare la sesta posizione in questa speciale classifica (dopo Regno Unito, Francia, Germania e Spagna e appena prima della Polonia).

¹ È doveroso ricordare che la sola comparazione non è sufficiente, perché questa andrebbe realizzata tra assemblee che appartengono alla stessa 'famiglia' di sistemi di governo e, laddove possibile, che adottano sistemi elettorali analoghi.

² Essendo ancora in corso le trattative per la realizzazione della cosiddetta 'Brexit', nonché per il ruolo fondamentale che il Regno Unito ha svolto per lo sviluppo della democrazia occidentale, nella presente riflessione si è scelto di includere i

Tuttavia, per cogliere appieno i possibili effetti della riforma, appare molto più opportuno ragionare in termini relativi. Come ben nota il Dossier predisposto dal Servizio Studi, questo significa che – se la proposta di riforma si trasformasse in legge – ogni Deputato rappresenterebbe circa 151.210 cittadini (0,7 deputati ogni 100.000 abitanti) e ogni senatore circa 302.420 (0,35 senatori ogni 100.000 abitanti)³.

Ai fini di una comparazione il più rigorosa possibile, si deve volgere l'attenzione alle Camere 'basse', per l'omogeneità tra le loro modalità elettive e quella prevista per la Camera dei Deputati. Si ricorda, infatti, che, diversamente da quanto accade per le Camere 'alte', queste sono sempre caratterizzate dall'elezione diretta dei propri membri.

In tal prospettiva, si ritiene opportuno confrontare il dato italiano, anzitutto, con quello degli altri 'grandi' Stati europei, così intesi per ampiezza del territorio, popolazione e 'peso' geopolitico all'interno dell'UE (Germania, Francia, Regno Unito, Spagna e Polonia)⁴. Come si evince dai dati del Dossier del Servizio Studi (tabella 1), se la riforma fosse approvata, l'Italia diverrebbe, tra i 'grandi' Stati europei, quello con la Camera 'bassa' meno rappresentativa.

dati relativi a quest'ultimo. Naturalmente, una volta completato il processo di uscita dall'UE e in assenza di riforme alla Costituzione italiana, il nostro Paese passerebbe alla prima posizione di questa speciale classifica.

³ Secondo gli ultimi dati ISTAT (31 dicembre 2017), la popolazione italiana è pari a 60.483.973 unità.

⁴ Sebbene con modalità d'elezione, composizione dei membri e prerogative diverse, i Parlamenti di questi Paesi hanno tutti un assetto bicamerale.

Tab. 1 – Rappresentatività delle Camere basse nei ‘grandi’ Paesi dell’UE.

Stato	Numero di deputati	Popolazione	Numero di ab. per deputato	Numero di deputati per 100.000 ab.
Germania	709	82.850.000	116.855	0,9
Francia	577	67.221.943	116.503	0,9
Regno Unito	650	66.238.007	101.905	1
Italia (attuale)	630	60.483.973	96.006	1
Italia (proposta)	400	60.483.973	151.210	0,7
Spagna	350	46.659.302	133.312	0,8
Polonia	460	37.976.687	82.558	1,2

Il nostro Paese, inoltre, avrebbe il più alto rapporto tra deputati e cittadini dell’intera UE per quanto riguarda le Camere ‘basse’. Un dato che appare tanto più significativo se comparato con quello dei Paesi dotati di un Parlamento bicamerale (tra i quali, oltre a quelli già citati nella tabella precedente, figurano quelli riportati nella tabella 2).

Tab. 2 – Rappresentatività delle Camere basse negli altri Paesi dell’UE con Parlamento bicamerale.

Stato	Numero di deputati	Popolazione	Numero di ab. per deputato	Numero di deputati per 100.000 ab.
Romania	329	19.523.621	59.342	1,7
Paesi Bassi	150	17.118.084	114.121	0,9
Belgio	150	11.413.058	76.087	1,3
Repubblica Ceca	200	10.610.055	53.050	1,9
Austria	183	8.822.267	48.209	2,1
Irlanda	158	4.838.259	30.622	3,3
Slovenia	90	2.066.880	22.965	4,4

Ad ogni modo il rapporto cittadini/deputati costituisce un dato di per sé neutro, come il caso degli Stati Uniti ben illustra. Nella più grande democrazia del mondo questo ammonta a 0,1 membri della Camera dei Rappresentanti ogni 100.000 abitanti. Non bisogna dimenticare, tuttavia, che i cittadini americani trovano un altro strumento rilevante di rappresentanza nelle Camere ‘basse’ degli Stati federati.

Per quanto riguarda, invece, gli effetti attesi della diminuzione del numero dei parlamentari è possibile individuarne principalmente quattro, di cui tre espliciti e uno implicito.

Partendo da quest’ultimo che, a mio vedere, è particolarmente significativo, l’approvazione della proposta in esame potrebbe costituire un fattore di rilancio del processo di riforma della Costituzione italiana che, altrimenti, rischia di versare per un tempo indefinito nella condizione di stallo seguita all’esito del referendum del 4 dicembre 2016.

Passando agli effetti ‘espliciti’ della riforma, quello su cui si è posta maggiore enfasi è la riduzione dei costi della politica. Questo dato sembra auto-evidente, tuttavia, per comprenderne la reale portata in termini ‘materiali’ l’effetto deve essere messo in relazione sia al bilancio generale dello Stato, che ai suoi possibili costi ‘immateriali’.

Un secondo risultato atteso della riforma è quello della maggiore stabilità di governo, come conseguenza della minore frammentazione partitica attesa dalla riduzione del numero dei parlamentari. Il conseguimento di tale risultato non appare scontato, in quanto all’origine dell’instabilità politica non è tanto il numero dei seggi del Parlamento⁵, quanto una combinazione di fattori eterogenei come la cultura politica nazionale, il sistema elettorale vigente e la possibilità della formazione di alleanze in Parlamento.

⁵ Si pensi al caso del Regno Unito che, nonostante i 650 membri della Camera dei Comuni, a lungo ha avuto un sistema bipartitico e ha goduto di una tendenziale stabilità di governo.

Un terzo risultato, sempre di ordine esplicito, è costituito da un mutamento del ruolo dei parlamentari che seguirebbe alla loro scelta di auto-ridursi. Mentre risulta nitido il meccanismo che porta all'incremento del 'peso' politico dei singoli parlamentari – sia all'interno della Camera che del partito di appartenenza – non lo è altrettanto quello relativo al rapporto tra la loro diminuzione e il loro prestigio. Se è verosimile che nel breve termine l'auto-riduzione comporti una rilegittimazione del ruolo (intaccato negli ultimi anni da lunghe e laceranti polemiche), nel medio termine non è da escludere che il minor numero di parlamentari presenti almeno due contro-indicazioni. Da un lato, potrebbe indebolire il rapporto di rappresentanza, a causa dell'ampliarsi delle distanze – non solo fisiche, ma anche sociali – tra rappresentanti e rappresentati. Dall'altro potrebbe alimentare nuovamente tra i cittadini la percezione della carica parlamentare come di una carica 'inaccessibile' – nei termini di una minor probabilità di poterla ricoprire – e, pertanto, riservata solo ai cosiddetti 'professionisti' della politica.

Agli esiti attesi della presente proposta di riforma, fanno da contraltare non solo le osservazioni appena presentate, ma anche una serie di criticità derivanti dall'aumento del rapporto numerico tra cittadini e parlamentari. Queste prenderebbero forma in tre fasi distinte:

- i) fase pre-elettorale;
- ii) fase elettorale;
- iii) fase post-elettorale.

Nella fase pre-elettorale potrebbero, anzitutto, diminuire le 'contaminazioni' alle liste elettorali da parte di candidati 'esterni' alla politica, come espressione delle realtà locali, del mondo delle professioni e dei movimenti sociali. Più basso è il numero dei possibili eletti, infatti, più la distanza tra candidati e territori è destinata ad aumentare e l'accessibilità agli Organi di rappresentanza a

restringersi. Anche questo dato, comunque, non costituisce in sé un male, ma da un lato appare in controtendenza rispetto alla diffusa richiesta di una maggiore influenza degli elettori sulla formazione delle liste elettorali, dall'altro rischia di alimentare una nuova disaffezione tra i cittadini e quei corpi intermedi – come i partiti – che costituiscono la struttura portante della democrazia.

Nella stessa fase, inoltre, la maggiore ampiezza delle circoscrizioni elettorali⁶ potrebbe generare effetti indesiderati. Anzitutto, l'aumento dei costi delle spese elettorali per i singoli candidati, che costituisce una soglia implicita per l'accesso alla politica. In secondo luogo, un rapporto più sfumato tra elettori e candidati, soprattutto in assenza di una modifica della legge elettorale. I candidati, infatti, avrebbero minori opportunità di raccogliere le istanze degli elettori, condividere con questi la propria visione della cosa pubblica, nonché discutere con loro il programma elettorale. Tale dinamica, peraltro, risulterebbe ancor più esasperata nei collegi esteri.

Nella fase elettorale, invece, la principale criticità va ricercata nella necessità di unire all'interno di un'unica circoscrizione territori estremamente eterogenei o, al contrario, di dividere territori omogenei per integrarli in circoscrizioni più ampie. Ne potrebbe seguire una sotto-rappresentanza o un'assenza di rappresentanza di realtà territoriali anche significative, che finirebbero per percepirsi come penalizzate. Un caso estremo sarebbe quello dei collegi esteri per il Senato, poiché la riforma allo stato attuale richiederebbe l'unione di almeno due continenti.

Infine, nella fase post-elettorale, sono individuabili almeno tre effetti, operanti a velocità diversa. Il primo, di breve termine, è la maggiore difficoltà dell'eletto nell'ambito di circoscrizioni più ampie di tenere in conto le proposte ricevute dagli elettori e, al tempo stesso, rendere conto agli elettori del proprio operato. Come nelle fasi precedenti, la criticità in questione risulterebbe massimamente

⁶ Sul ruolo delle circoscrizioni nei sistemi elettorali, si veda il testo dell'audizione del prof. Gianluca Passarelli al Senato della Repubblica del 21 novembre 2018.

esasperata nel caso degli eletti all'estero, svuotando sostanzialmente di senso la loro funzione di rappresentanza.

Il secondo effetto, di medio termine, è il rischio di tenere fuori dal Parlamento partiti e movimenti che, in presenza di determinate condizioni economiche e sociali, potrebbero concorrere a innescare e/o inasprire il conflitto politico. Le richieste di questi attori, viceversa, potrebbero risultare facilmente moderabili e, quindi, riassorbite in un confronto pacifico se canalizzate all'interno di una cornice istituzionale.

Il terzo effetto, in conclusione, è di lungo periodo. Come conseguenza della maggiore distanza tra cittadini ed eletti presso le due Camere, il Parlamento potrebbe essere gradualmente percepito come un'istituzione 'distante' dalle esigenze, dalle aspirazioni e dai problemi che emergono dai territori. La sua percezione di simbolo, ma anche di luogo, della rappresentanza e della coesione nazionale si potrebbe, dunque, affievolire. In questa sua funzione, il Parlamento potrebbe essere soppiantato da altri Organi di rappresentanza e, in particolare, dalle Regioni, i cui poteri sono aumentati negli anni e che, soddisfacendo più efficacemente la naturale domanda di rappresentanza, alimenterebbero la necessità di modifica dell'assetto istituzionale del Paese.

Grazie per la Vostra cortese attenzione

Gabriele Natalizia