



MANIFESTO POLITICO
di NOstra – Comitato Giovanile per
il No al Referendum Costituzionale

Roma, 1 settembre 2020

INDICE

**Introduzione: le ragioni del no alla luce della correlazione tra
questione istituzionale e questione sociale** *pag. 3*
di Jacopo Ricci

Il significato e le idee della riforma al di là della siepe *pag. 12*
di Alessandro Francescangeli

INTRODUZIONE

Le ragioni del no alla luce della correlazione tra questione istituzionale e questione sociale

di Jacopo Ricci – Portavoce Nazionale di NOstra e studente in Giurisprudenza presso l'Università di Roma La Sapienza

In queste poche pagine cercherò di presentare le motivazioni di ordine politico che ci hanno determinato a realizzare un progetto ambizioso, costruito in poco tempo, e che si fonda unicamente sulla forza dell'intelligenza e della passione di chi lo ha elaborato e realizzato.

NOstra, Comitato Giovanile per il No al Referendum Costituzionale, è nata spontaneamente nel mese di dicembre per organizzare una mobilitazione giovanile a sostegno delle ragioni del No al Referendum del 29 marzo prossimo venturo. Per opporsi dunque, e organizzare l'opposizione, alla legge di revisione costituzionale che attua una drastica riduzione del numero dei parlamentari della Repubblica Italiana, portando i deputati da 630 a 400 e i senatori da 315 a 200. Non nascondiamolo: NOstra nasce anzitutto sull'onda dell'indignazione; dell'indignazione verso un legislatore che decide sostanzialmente di spararsi sui piedi, tagliando il numero di rappresentanti in

Parlamento del 37 per cento, unicamente per ragioni di risparmio di spesa, un risparmio per altro esiguo, anzi risibile, se confrontato con le grandezze della contabilità di Stato. Un risparmio di soli 57 milioni di euro, pari allo 0,007 per cento della spesa pubblica; e al quale consegue un drastico danno inflitto al sistema della democrazia pluralista e rappresentativa; un danno che aggrava la ormai trentennale crisi della rappresentanza politica in Italia, ponendo il nostro ordinamento costituzionale dinnanzi a nuovi e gravosi problemi, che questa introduzione ha la funzione di indicare e di qualificare.

Dunque, tutto parte dall'indignazione; dall'indignazione verso chi con avventata irresponsabilità decideva di “tagliare le poltrone” come se il vero problema dell'Italia fossero le sue istituzioni repubblicane. *Noi dobbiamo con convinzione affermare che il problema dell'Italia non sono le sue istituzioni, e che anzi le sue istituzioni rappresentano l'unico mezzo di risoluzione dei veri problemi del Paese*, sebbene talvolta, per responsabilità imputabili non all'assetto costituzionale ma alla classe dirigente politica, le risposte alle istanze popolari risultino essere tardive se non del tutto mancanti. Noi riteniamo ed affermiamo con forza che una vera azione politica di difesa degli interessi dei ceti popolari e di chi ha sofferto e ancora soffre le conseguenze della decennale crisi economica possa e debba necessariamente coincidere con la difesa dell'ordinamento costituzionale nato dalla Resistenza e con la piena attuazione della Carta Costituzionale, per garantire l'ampliamento degli spazi di democrazia e di partecipazione popolare e contrastare ogni tendenza oligarchica e ogni infiltrazione lobbistica nel nostro sistema istituzionale.

Dall'indignazione iniziale verso il “taglio delle poltrone” s'è tuttavia passati alla metabolizzazione e alla elaborazione concettuale. Ci siamo domandati per quale motivo sentissimo come così rilevante, se non decisiva,

la battaglia contro il taglio del Parlamento, e per quali motivi fosse indispensabile esserci, rispondere all'appello, dedicare parte del nostro tempo di studenti e di lavoratori all'attivismo politico. La risposta è allo stesso tempo semplice e complessa, di facile intuizione ma di più laboriosa spiegazione: ci siamo resi conto che non sarà possibile organizzare nel Paese un'azione politica e sociale per la difesa dei diritti dei giovani senza prima passare dalla ricostituzione del corretto meccanismo rappresentativo e democratico.

La questione può essere espressa in termini molto essenziali: i giovani non hanno voce in politica, e i loro diritti e interessi non sono difesi per il semplice fatto che si è ingolfato il meccanismo della rappresentanza, non essendo dunque più rivolte le forze politiche e parlamentari alla costruzione di connessioni con i gruppi sociali, per raccogliere in seno alla società civile le istanze dei ceti popolari e proiettarle in sede parlamentare, dando ad esse dignità di interventi legislativi o di atti di controllo sulle funzioni di governo. Siamo dunque partiti dall'assunto che, per affrontare i nodi sociali che minano la nostra generazione, come la disoccupazione, la precarizzazione del mercato del lavoro, il fardello degli affitti salati e della rendita immobiliare, l'emigrazione dal sud e la fuga dei cervelli, l'inconsistenza dei fondi destinati alla ricerca, l'assenza di garanzie previdenziali e di consistenti forme di welfare per pensare alla costruzione di una vita familiare, per affrontare queste ed altre questioni sociali irrisolte vi sia la necessità di partire dalla questione istituzionale, ovvero dalla determinazione delle condizioni giuridiche e organizzative che consentano la traduzione delle istanze sociali in atti decisionali vincolanti, non per forza attraverso la modificazione della Costituzione ma anche e soprattutto attraverso la sua attuazione.

Si potrebbe dirla anche in questo modo: per noi questione istituzionale e questione sociale sono da considerarsi in stretta correlazione, sì che non può essere pensabile il risolvimento della questione sociale senza il risolvimento della questione istituzionale. Da ciò il nostro impegno. E da ciò la decisione di impegnarsi in una battaglia difficilissima in difesa delle prerogative del Parlamento.

Ma qui si pone un interrogativo di rilievo: in cosa consista veramente questa nostra crisi istituzionale, che è primariamente crisi del Parlamento, ed in che modo il taglio dei Parlamentari si insinua nella patologia determinandone un aggravamento. Siamo di fronte ad una crisi del sistema democratico senza precedenti. Una crisi del sistema democratico rappresentativo per come esso è stato disegnato nel 1946-47 dai Padri Costituenti. Una crisi di quel sistema che sostanzialmente assume a modello le elaborazioni teoriche del grande Hans Kelsen, principale edificatore del sistema costituzionale austriaco tra le due guerre mondiali. Forte è l'impronta kelseniana nel nostro sistema istituzionale: non soltanto nella previsione di un controllo giurisdizionale sulla costituzionalità degli atti legislativi, per garantire la regolarità degli atti della fonte legislativa, ovvero la conformità dei loro contenuti ai contenuti della fonte superiore: la costituzione. Non si tratta solo di questo: la matrice kelseniana riecheggia con forza anche e soprattutto nella forma parlamentare e pluralistica della nostra Costituzione; perché questa è l'invenzione più rilevante della dottrina costituzionalistica kelseniana: la forma di governo parlamentare. Prima di Kelsen la forma di governo parlamentare non esiste; dopo Kelsen la forma di governo parlamentare inizia a esistere. Un'opera di Kelsen poco letta ma di incredibile levatura politica è "Il primato del parlamento". Scrive Kelsen: "democrazia significa discussione; e proprio da ciò il risultato del processo in

cui si forma la volontà dello Stato è il compromesso. Poiché questo garantisce la pace interna, il carattere pacifico è preferito alla violenza sull'avversario." Dunque, il procedimento di formazione della volontà dello Stato implica la composizione delle posizioni dei gruppi sociali in conflitto, al fine di garantire la comune e virtuosa condizione della pace. Non che questo coincida con una negazione della dimensione del conflitto tra classi sociali: tutt'altro; essa implica semmai una valorizzazione di quel conflitto, mediante una canalizzazione dello scontro che garantisce alla fine il più prezioso dei beni: la pace, concepita come assenza di violenza; assenza di esercizio di un potere arbitrario e privo di limiti sulla classe contrapposta alla propria. Dunque, composizione del conflitto, ma composizione dialettica, composizione che valorizza le differenze e le "soppesa" numericamente attraverso la dinamica democratica, dove le teste si contano e non si pesano. La crisi istituzionale dell'oggi consiste proprio in ciò: che il conflitto sociale continua ad esserci, pur non essendo più il conflitto tra classe proletaria e classe borghese della prima metà del '900, ma assumendo nuove e cangianti forme. Il conflitto c'è, ma le istituzioni e i corpi intermedi, partiti, sindacati, associazioni titolari di interessi collettivi, non sono più capaci di tradurre quel conflitto entro le procedure del parlamentarismo, sì da valorizzarlo e da trasformarlo in composizione legislativa. Ne deriva che il conflitto, non interpretato dalle istituzioni e dalla politica, resta sul piano fattuale, esclusivamente sul piano fattuale. E sul piano fattuale a prevalere non è, come in democrazia, chi conta sul consenso di più teste, ma chi è fattualmente più potente, ove per fattualmente s'intende, rimosse le sovrastrutture, economicamente. Ed ecco il nesso tra crisi della rappresentanza e questione sociale: la crisi della rappresentanza si traduce essenzialmente in risolvimento fattuale dei conflitti, e dunque nel trionfo del

più forte fattualmente. Proprio per questo oggi è essenziale ripristinare la proiezione istituzionale del conflitto, irrigimentarlo nelle regole e nelle procedure costituzionali: per dare voce a chi è schiacciato dall'economia di mercato, per dare voce a chi può e chi ha meno.

Con il taglio dei parlamentari si ottengono risultati esattamente opposti a quelli testé auspicati: si ridimensionano gli spazi di rappresentanza e di cittadinanza attiva, e si determina una più spiccata caratterizzazione oligarchica del sistema istituzionale. Anzitutto, minore rappresentanza per i territori, che si concretizzerebbe o in un allargamento dei collegi elettorali a parità di elegibili o in un mantenimento degli attuali collegi con diminuzione degli elegibili o in entrambi questi effetti combinati. A risentirne in negativo sarebbero anzitutto i territori periferici, insulari e meridionali: come ha sottolineato l'Avvocato Besostri, a risentire in misura maggiore del taglio dei parlamentari saranno prevalentemente le regioni depresse economicamente, come la Basilicata, che passerà da 7 a 3 senatori, ovvero subirà un taglio del 57 per cento degli eletti al senato; l'Umbria (da 7 a 3 senatori: con un taglio anche qui del 57 per cento degli eletti); l'Abruzzo (da 7 a 4, con un taglio del 42 per cento); la Calabria (da 10 a 6 senatori, con un taglio del 40 per cento; tutto ciò a fronte del fatto che, ad esempio, in Trentino Alto Adige, i senatori passeranno da 7 a 6, con un taglio di solo il 14,29 per cento degli eletti. Questa riforma, dunque, non tratterà tutti gli italiani allo stesso modo: i residenti in Trentino-Alto Adige, che hanno secondo i dati un reddito medio di più di 21.000 euro l'anno, e dei servizi sociali di primissimo livello in Europa, passeranno da 7 a 6 senatori; mentre i cittadini della Basilicata, aventi un reddito medio di 15.000 euro l'anno e vivendo nella sostanziale assenza dei servizi di welfare, passeranno da 7 a 3 senatori. Sarebbe da domandare a questo strampalato legislatore per qual motivo due regioni che

nel precedente ordinamento avevano entrambe una rappresentanza in senato di 7 senatori, con il taglio passano una ad avere una rappresentanza di 6 e l'altra ad avere una rappresentanza di 3. Da tutto ciò discende, alla fine, che, per la prima volta nella storia d'Italia, le tanto discusse e mai risolte disomogeneità tra il nord ed il sud del paese si estenderanno anche all'ambito della rappresentanza politica, andando ad aggravare la già precaria condizione di territori dimenticati dallo Stato ormai da troppo tempo.

A fianco al danno inferto ai territori del nostro Paese bisogna considerare che anche la minoranze parlamentari usciranno profondamente penalizzate da questa riforma: un gruppo parlamentare che conta oggi, mettiamo, 12-13 senatori, finirebbe con il poter disporre di 7 o 8 eletti, con la conseguenza che vedrebbe significativamente ridotta la presenza nelle commissioni dei suoi rappresentanti; con un danno molto penetrante per le prerogative delle minoranze parlamentari, tra le quali è certamente da ascrivere la facoltà per i piccoli gruppi di essere rappresentati nelle commissioni, per poter espletare a pieno il potere di partecipazione ai processi decisionali nelle sedi previste.

Consideriamo ora per quale istante un altro rilevante profilo: il Senatore De Falco ci ha più volte segnalato nelle interlocuzioni con noi avviate che la drastica diminuzione del numero dei parlamentari senza una contestuale revisione dei regolamenti parlamentari, e quindi con il mantenimento dell'attuale numero di commissioni, produrrebbe per il singolo senatore un aumento esponenziale del carico di lavoro, in quanto l'espletamento delle attività delle singole commissioni coinvolgerebbe un numero molto inferiore di senatori, determinando per gli stessi un significativo aumento delle ore di lavoro; da ciò deriverebbe quasi certamente un decadimento sul versante qualitativo delle attività parlamentari di commissione, e allo stesso tempo il

necessario aumento degli assistenti di studio dei singoli parlamentari, con conseguente aumento di costi e, purtroppo, con il prevedibile ricorso al lavoro irregolare.

A ciò s'aggiunga che, vedendo alcune commissioni il numero dei loro membri ridotto drasticamente e prevedendo i regolamenti parlamentari per la commissione in sede deliberante che la legge si considera approvata con il voto favorevole della metà degli aventi diritto, di fatto una commissione potrebbe licenziare una legge pienamente efficace e vincolante con il voto favorevole di pochissimi eletti; ora vi chiedo e mi chiedo; è ammissibile in un regime democratico che un atto avente forza di legge, generale e astratto, esplicante i suoi effetti verso tutti i cittadini, possa essere nei fatti deciso e deliberato da pochi individui? Non è questo un rimando ad altri sistemi istituzionali, ad altre forme di stato diverse dalla repubblica, e che gli uomini hanno nei secoli qualificato, alternativamente, come aristocrazia o oligarchia? Si consideri inoltre che la circostanza che una legge possa essere approvata soltanto da un esiguo gruppo di eletti potrebbe rendere molto più semplice per lobbies e gruppi d'interesse economici incidere sulla decisione collettiva. Ecco che nuove prospettive critiche si dispiegano davanti a noi: ecco che aleggia su questo benemerito taglio dei parlamentari lo spettro del lobbismo antidemocratico, il quale, fuori da ogni regolamentazione, potrebbe giovare del fatto che pochi uomini, nel chiuso di una commissione, e magari nottetempo o mentre gioca l'Italia, possano tramutare in legge a determinate condizioni procedurali ciò che fa comodo a sé o ad altri.

Ho cercato ivi di elencare le principali ragioni di preoccupazione verso questa riduzione del numero dei parlamentari, per significare le ragioni che ci spingono all'azione e che ci hanno portato a fondare e organizzare il Comitato NOstra.

Avviandomi alla conclusione, voglio sottolineare che la nostra azione referendaria non è da intendersi come un'azione antigovernativa, o di opposizione all'attuale maggioranza. Penso di interpretare il pensiero di molti degli iscritti a NOstra asserendo che non consideriamo a noi nemica questa maggioranza, sebbene siamo contrari ad una delle più importanti misure da essa adottata; e speriamo anzi che possa avviarsi all'interno dell'arco di governo una riflessione intensa su cosa sia oggi la democrazia e in quale modo si possa operare un suo rinvigorismento, a tutto vantaggio delle classi sociali escluse dalla allocazione del potere politico.

Noi non siamo contro il governo: noi siamo contro la riforma; e chiediamo a tutti i cittadini e a tutti i luoghi di aggregazione, alle associazioni, ai comitati civici, ai sindacati e ai partiti, di impegnarsi in una battaglia a difesa del più prezioso tra i beni comuni, in una battaglia in difesa della nostra povera e maltrattata democrazia.

Il significato e le idee della riforma al di là della siepe

di Alessandro Francescangeli – Responsabile dei Contenuti di NOstra e tesista in Diritto Costituzionale presso l'Università di Roma La Sapienza con la collaborazione di Riccardo Gandini, Dottore in Giurisprudenza presso l'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Le costituzioni aspirano all'eternità. E questo non solo perché, formando l'insieme delle “regole del gioco” dell'ordinamento, ne costituiscono norma più stabile. Ma soprattutto perché non si accontentano di seguire le sorti storiche del proprio ordinamento, bensì vogliono plasmare i destini di una comunità per un periodo di tempo indefinito, il più lungo possibile¹. Ogni prospettiva che vede la modifica della Costituzione legata al contingente (quindi ad esempio alle sorti di un leader politico, di un momento di crisi economica o di un governo), compie un errore di prospettiva fondamentale.

Occorre quindi fare un passo indietro, abbandonare il contingente e uscire dal vortice dell'eterno presente fatto di *tweet* e di discussioni miopi, per salire in alto e provare a guardare i nostri tempi e la Costituzione da lontano. Per poi scrutare l'eternità immaginando la Costituzione che sarà tra dieci, cento anni, l'infinito al di là della siepe.

Un grande costituzionalista italiano, Gianni Ferrara, scrisse che il compito di un giurista che si accinge allo studio delle norme costituzionali sia ricercare il «significato che ogni ordinamento tende ad esprimere come

¹ M. Luciani, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, «Osservatorio sulle fonti», 1/2013.

momento qualificante della dialettica storica che si realizza all'interno della società»². Occorre porsi una domanda semplice, che deve costituire da cartina al tornasole di qualsiasi intervento di revisione costituzionale: quale significato ha espresso la dialettica – ammesso che ci sia stato un dibattito pubblico e parlamentare qualificabile come tale – che ha portato alla approvazione di questa riforma per la riduzione del numero dei Parlamentari? E tale significato, guarda all'eternità? Se sì, con che scopo?

Perché il problema di fondo di questa riforma costituzionale non riguarda numeri, costi o caffè risparmiati. Non riguarda l'ampiezza dei seggi, non riguarda il numero dei collegi, non riguarda le sproporzioni che la riforma determinerà nell'elezione degli organi costituzionali, nel funzionamento delle commissioni. Ma riguarda le idee e le finalità e le visioni del mondo perseguite (al di là di quelle dichiarate).

Non si può essere d'accordo con chi afferma – criticandola – che alla base di questa riforma ci siano gli slogan del populismo e dell'antipolitica. Sarebbe troppo bello, troppo facile controbattere: a uno slogan si risponde con un altro slogan e alla fine vince solo chi urla più forte. Alla base di *questa* riforma, invece, ci sono idee e *Weltanschauungen* ben precise: la mistica dell'efficienza, della governabilità, del superamento della democrazia rappresentativa. E a idee – per quanto urlate con slogan – bisogna rispondere con altre idee: non siamo gli amici della casta, non siamo dei conservatori nostalgici del passato, siamo solo giovani che si ostinano ancora a credere nella forza delle idee, delle idee di democrazia, rappresentanza, di pluralismo.

2 G. Ferrara, *Il governo di coalizione*, Giuffrè, Milano 1973, p. 4.

Per questo in queste brevi righe mi limiterò ad associare alle idee che hanno mosso questa riforma, le idee che ci hanno portato a dire di no, strutturandole da un punto di vista giuridico-costituzionale. Per tentare di delineare un'altra rotta, che porti la politica ad affrontare i veri, reali e urgenti problemi di crisi del nostro sistema costituzionale, senza lasciarsi trascinare in riforme probabilmente nemmeno fino in fondo condivise, ma utili ai sondaggi e alla tenuta di una – qualsiasi – composizione governativa. Una rotta che porti a un rilancio della rappresentanza politica, – cosa non facile nei tempi attuali che sembrano segnati dal declino o comunque dall'alterazione del ruolo dei partiti – e a disinnescare la crisi, sempre più grave, del ruolo del Parlamento. In questa direzione dovrebbe rivolgersi un buon riformatore, la cui azione può riguardare anche, ma solo in ultima istanza, il testo costituzionale.

Prima di iniziare, però, una precisazione. Bisogna innanzitutto riconoscere la presenza di un aspetto di questa riforma che sembra porsi in una encomiabile discontinuità con il passato. Esso riguarda non tanto il merito, ma parte del metodo della stessa: non ci troviamo infatti davanti a un testo pronto a stravolgere la Costituzione repubblicana, un testo che rischia di far traboccare un potere costituito – quello di revisione costituzionale – in un potere costituente, come è avvenuto anche nel recente passato. Una revisione che si pone in discontinuità – di metodo – con le grandi riforme, e che guarda forse a quell'atteggiamento di «manutenzione costituzionale» proprio di altri ordinamenti – penso alla Germania – certamente più consona a un'opera di rafforzamento, piuttosto che di delegittimazione dell'assetto costituzionale. Tuttavia a tale discontinuità di metodo non corrisponde una di merito: il taglio dei parlamentari è perfettamente coerente con il disegno e la logica retrostanti ai grandi tentativi di riforma

costituzionale (tanto è vero che era previsto in tutte le “grandi riforme”). Ecco quindi che questo aspetto positivo può trasformarsi in un modo più subdolo e pericoloso di delegittimazione e decostruzione dell’impianto costituzionale: un passo alla volta, nel silenzio dell’opinione pubblica, risulta più facile aggirare gli anticorpi politici e giuridici della Carta (come avvenne per l’introduzione del pareggio di bilancio).

Infatti, questa non appare una riforma costituzionale *di per sé* “eversiva”, che faccia precipitare nel burrone la democrazia italiana. Ben altri e più pericolosi sono stati i pericoli di revisione *in peius*, che la nostra Costituzione ha scampato (2006, 2016) o ha purtroppo subito (2001, 2012) solo in questo inizio di millennio. Ma questa riforma va nella stessa direzione (sbagliata) degli altri progetti e, invece di mettere al riparo il nostro sistema costituzionale, lo porta, ancora una volta, più vicino al baratro. Quanto poi il salto nel vuoto sia vicino (o lontano) è un elemento situato nella convinzione personale di ognuno di noi. Stando a sentire chi questa riforma ha voluto più di tutti, però questo «è stato un piccolo passo per la politica, ma un grande salto per il Paese e per i cittadini».

Vista la direzione del balzo, c’è da stare preoccupati.

Le frasi che precedono ogni punto sono estrapolate, più o meno letteralmente, dal discorso del leader del partito che è stato promotore politico di questa riforma, nelle ore successive al voto dell’8 ottobre 2019³.

3 Luigi Di Maio:
https://www.lapresse.it/politica/taglio_parlamentari_di_maio_grandissima_vittoria_del_popolo_-1903689/video/2019-10-08/

1. Il taglio dei costi della politica: «di un po' di poltrone, di un po' di stipendi, di un po' di privilegi». Vi è innanzitutto una questione terminologica, che porta a una mistificazione concettuale. In una Repubblica democratica, quale è l'Italia, l'unica forma di partecipazione politica accettabile è quella democratica. Ce lo dice l'art. 1, secondo cui «l'Italia è una repubblica *democratica* fondata sul lavoro». Ce lo ricorda la XII disposizione transitoria e finale, secondo cui è «vietata la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista». *Democrazia* quindi, *demos* e *krateo*. Ma in che modo il *popolo* può esercitare il *comando*? La cinghia di trasmissione per l'esercizio della sovranità popolare «nelle forme e nei limiti della Costituzione» è rappresentata dall'art. 49, secondo cui «tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo *democratico* a determinare la politica nazionale». Non si tagliano i costi della politica, quindi, si tagliano i costi della democrazia.

E che la democrazia debba – obbligatoriamente – avere un costo in termini economici non possiamo metterlo in discussione.

E non solo perché bisogna organizzare le elezioni, stampando le schede e aprendo i seggi. Questo lo si è fatto persino, in due occasioni sotto la dittatura fascista (nelle elezioni plebiscitarie – si poteva votare sì o no ai candidati di regime – del 1929 e del 1934, poi per il rinnovo successivo il taglio dei costi deve aver avuto la meglio).

Ma perché il controllo pubblico delle fonti di approvvigionamento per le spese della democrazia è l'unica possibilità sia di assicurare la possibile partecipazione di *tutti* i cittadini, sia di arginare le pressioni finanziarie sugli eletti. Fu Pericle, nell'antica Atene, che per permettere la partecipazione dei cittadini di ogni classe sociale introdusse il *misthos*, cioè una forma di retribuzione dei membri dell'assemblea.

La democrazia costa, e chiunque dovrebbe essere disposto a spendere qualcosa in più per farla funzionare meglio.

Che poi nel finanziamento pubblico ai partiti si siano creati abusi, e che la diaria dei parlamentari si sia distanziata dalla paga giornaliera ateniese è fuori discussione. Che la distanza tra lo stipendio di un elettore e quello di un eletto sia di una ampiezza tale da mettere a repentaglio la rappresentanza, come percepita – purtroppo – dalla maggior parte degli elettori, è difficile da contestare (ma, anche qui, un buon legislatore magari lavorerebbe per alzare lo stipendio dell'elettore, più che per abbassare quello dell'eletto). Ma non può essere il risparmio il criterio guida con cui si scrive una costituzione e si riforma l'organo della rappresentanza politica. È qui che i mezzi tradiscono i fini: se l'obiettivo dietro lo slogan della lotta alla casta fosse stato quello di ridurre le diseguaglianze tra elettori ed eletti – che potrebbe anche avere, come abbiamo visto, un suo senso – perché a parità di risparmio pecuniario non si sono diminuiti gli stipendi dei parlamentari? Perché si è scelta la strada di una riforma che aumenta, invece di diminuire, la distanza elettori-eletti, non fosse altro per la necessaria maggiore ampiezza dei collegi elettorali? Perché si è fatta una riforma che, senza correttivi, rischia non di elevare l'*auctoritas* – come studi di grandi giuristi hanno ipotizzato – ma di aumentare il tasso oligarchico della classe politica parlamentare? Perché non si vuole affrontare – anche a livello costituzionale – il problema del *come* i parlamentari vengono eletti (leggi: *legge elettorale*), piuttosto che del *quanto*? Una “casta” – per usare un termine caro ai fautori della riforma – se viene ridotta di numero, e quindi diventa sempre più esclusiva, aumenta la sua componente oligarchica, non la diminuisce: per evitarlo occorre una riflessione seria, ponderata non improvvisata. Se la riforma del numero dei parlamentari fosse un modo – serio, razionale e ponderato – per aumentare

la rappresentanza politica e il ruolo del Parlamento chi scrive sarebbe con entusiasmo probabilmente iscritto a un comitato per il sì. Ma così non è.

2. È la riforma che gli italiani ci chiedono. Sia chiaro: né i partiti di governo, né quelli di opposizione di questa legislatura sono le cause prime dei meccanismi che andrò a descrivere. Le cause sono più profonde e più risalenti, ma non questo non significa che l'attuale classe politica possa ignorare il problema e rimuoverlo per sopraggiunta vetustà.

Vari e complessi sono i meccanismi strettamente connessi che hanno portato a una crisi degli spazi di conflitto regolati dalle norme costituzionali: alcuni filosofico-politici (la "fine" delle utopie e delle alternative ideologiche, ad esempio) altri politico-sociali (la crisi della capacità rappresentativa dei partiti, la concorrenza di altri agglomerati sociali, i mutati mezzi di comunicazione), altri normativi e legislativi (gli atti dell'Unione europea, l'abuso della decretazione d'urgenza, i regolamenti e le consuetudini parlamentari, maxi-emendamenti, abuso della questione di fiducia). Vari meccanismi che hanno portato a una crisi della capacità della Costituzione di regolare il conflitto sociale: compito questo che il costituzionalismo moderno, a partire dalla Costituzione di Weimar, si era preposto. Una regolazione del conflitto non fine a sé stessa, ma volto al progetto di trasformazione sociale sancito nella nostra Carta all'art. 3 comma 2: quello di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» sancendone in modo reale e non solo formale la loro «pari dignità sociale».

La crisi degli spazi di conflitto sociale e politico, il venir meno della possibilità di lottare per una diversa redistribuzione del reddito, per un diverso corso economico, per un diverso futuro, hanno portato a mettere in discussione ciò che dal conflitto doveva restare escluso: la Costituzione. Non è un caso se io, nato nel 1996, al prossimo 20 settembre avrò votato più volte a un referendum costituzionale che alle elezioni politiche. Se il Parlamento non conta più nulla, se il Parlamento non discute, se si limita a ratificare decisioni prese altrove è chiaro che c'è un problema a livello di regole del gioco, che non è stato, però, almeno formalmente causato da mutazioni del testo costituzionale. E per risolverlo si pensa di poter mettere mano, in modo improvvisato, alla Costituzione, partorendo riforme che non sembrano porsi i problemi complessi e profondi che la loro portata mette in gioco. Ne è sintomo, ad esempio, il dibattito parlamentare e pubblico praticamente nullo che questa riforma si è portata dietro.

Questa, insomma, potrà essere pure una riforma accolta dal *favor* di molti italiani (nonché dei partiti politici, almeno guardando le lucine verdi e rosse delle votazioni negli emicicli). Ma quello che gli italiani chiedono è ben altro. E la classe politica che l'ha partorita non è in grado di dare delle risposte *vere* alle domande *reali* dei cittadini. Anzi, diminuendo il numero dei parlamentari magari si risparmia un po' di fatica nel formare e selezionare – o meglio ad oggi direi nel nominare – la propria classe dirigente.

I partiti e l'attuale classe politica, in tutto ciò, hanno delle colpe? Sicuramente, ma la questione determinante riguarda il modo di affrontare il problema che è, *in primis*, di cultura politica: se lo si vuole fare a colpi di riforme radicali o, invece, attraverso l'ampliamento della partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica nazionale (come prescrive l'art. 49

Cost.): favorendo la fondazione di nuovi partiti, reincentivando la creazione di giornali e testate nonché semplificando la burocrazia necessaria per la fondazione di associazioni non riconosciute. Insomma, stravolgendo o attuando la Costituzione.

Il taglio dei parlamentari è infatti l'ultimo di una serie di misure che ostacolano la nostra democrazia e in particolare i suoi corpi intermedi: tenendo conto che allo stesso tempo non si sono nemmeno favorite forme di democrazia diretta, rappresenta l'ennesima minaccia alla stessa possibilità per i cittadini di essere rappresentati nelle istituzioni. La drastica riduzione delle testate giornalistiche e delle sovvenzioni, i tagli ai contributi elettorali, hanno poi fatto sì che la politica oggi possa essere adeguatamente fatta solo da chi disponga di ingenti risorse finanziarie, minando le basi stesse dell'eguaglianza sociale sancite dall'art. 3 della nostra Costituzione.

Bloccare questa riforma significa bloccare l'ennesimo tentativo di aumentare le disuguaglianze nel nostro ordinamento.

Inoltre, un'ulteriore riflessione è da fare sul ruolo dell'istituto del referendum costituzionale, in virtù sia dell'esito scontato che la consultazione di settembre sembra avere – ma che ci stiamo impegnando a sovvertire –, sia del fatto che alcuni dei senatori firmatari sono stati promotori della riforma, hanno votato a favore, o comunque non hanno preso poi posizioni pubbliche per il *no*. È in uso nel linguaggio giornalistico, ma non solo, il termine *referendum confermativo*, che però qui sembra addirittura porsi come un *referendum plebiscitario*, stravolgendo totalmente l'originaria *ratio* del referendum costituzionale, pensato come strumento *oppositivo* di tutela delle minoranze e svilendo ancor di più il ruolo dei parlamentari. Non si può, infatti, votare con una mano e firmare per opporsi con l'altra: ne viene meno il proprio ruolo di rappresentante. Ancora: uno

svilimento della democrazia rappresentativa, con un preteso *favor* per la democrazia diretta su basi non riscontrabili nel nostro sistema costituzionale. Fissando poi, contro ogni aspettativa previa, il referendum a pochissimo tempo dalla fine della raccolta firme, rendendo molto più difficile il dibattito pubblico su di esso. La pandemia ha poi stravolto i tempi, ma non ha certo aiutato ad aumentare qualità e quantità del dibattito a riguardo.

Occorre ripeterlo con forza ancora una volta: le costituzioni non sono – e non possono essere – uno strumento di governo.

3. Tutti questi parlamentari non hanno senso di esistere. La riforma prevede una drastica riduzione del numero dei parlamentari modificando gli artt. 56 e 57 (e l'art. 59 per esplicitare ciò che nessuno, Cossiga a parte, aveva mai messo in dubbio, cioè il numero massimo di senatori a vita nominabili dal Presidente della Repubblica). Il numero dei deputati scenderebbe da 630 a 400 e quello dei senatori da 315 a 200.

Tale modifica si collega alla legge 27 maggio 2019, n. 51, recante *Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, che prevede disposizioni per adattare la vigente legge elettorale a qualsiasi numero di parlamentari attraverso la ridefinizione dei vecchi criteri numerici assoluti in criteri relativi (artt. 1 e 2), e per la ridefinizione dei collegi in caso di modifica del numero dei parlamentari nel termine di 60 giorni dall'entrata in vigore della riforma (art. 3).

Ma qual è il senso del numero dei parlamentari?

Visto il ruolo che il Parlamento riveste nel nostro sistema costituzionale, direi, *in primis*, quello di assicurare la rappresentanza politica pluralista nel

luogo di composizione pacifica e democratica d'eccellenza del conflitto sociale.

Il numero dei parlamentari dovrebbe, quindi, essere pensato per ottimizzare tale funzione.

La formulazione originaria del testo costituzionale, in vigore dal 1948 al 1963, prevedeva un numero variabile di parlamentari, cioè quello di un deputato ogni ottantamila abitanti e un senatore ogni duecentomila. Possiamo discutere sull'adeguatezza di quei numeri, in una società – quella odierna – dove il modo di comunicare è cambiato e le distanze sembrano venute meno (e, anche qui, è realmente così in una società dove i partiti stanno progressivamente scomparendo dai territori, facendo venire meno la loro capacità unificatrice e catalizzante della comunicazione politica²). Ma la *ratio* che la Costituzione detta appare chiara: non è una questione di numeri, è una questione di rappresentanza quella che deve guidare alla composizione del Parlamento.

La riforma del 1963 ha portato ai numeri fissi attuali che, rapportati alla cittadinanza attuale, danno le seguenti proporzioni: un deputato ogni 96.000 abitanti circa e un senatore elettivo (escludendo i senatori a vita e i Presidenti della Repubblica emeriti) ogni 192.000 abitanti circa⁴. Un risultato pienamente in linea con il testo originale.

Applicando la riforma sottoposta a referendum la rappresentanza passerebbe a un deputato ogni 151.000 e un senatore ogni 302.000.

Possiamo tentare di leggere tali dati nel contesto europeo. Confrontando le camere *basse* dei vari paesi, di modo da poter confrontare anche quei paesi a struttura parlamentare monocamerale, ovvero quelli dove la camera alta ha

⁴ I dati, come quelli che seguono, sono estratti dal *Dossier* del Servizio studi di Camera e Senato a riguardo (url: <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/AC0167d.Pdf>)

una elettività indiretta o differenziata (si pensi al *Bundesrat* tedesco), vediamo che attualmente l'Italia ha un tasso di parlamentari per centomila abitanti pari a 1, in linea con il Regno Unito (1), Francia (0,9), Germania (0,9), ai Paesi Bassi (0,9), e già inferiore a tutti gli altri stati dell'Unione Europea: dalla Polonia (1,2), al Belgio (1,3), all'Austria (2,1), al Portogallo (2,2), fino ad arrivare, in un crescendo, ai piccoli Lussemburgo (10), Malta (14,3), segno quest'ultimi dell'impossibilità di scendere sotto un determinato numero di parlamentari nemmeno negli stati meno popolosi, pena il malfunzionamento dell'organo stesso.

La riforma porterebbe il rapporto eletti/elettori a 0,7, il più basso di tutta Europa, scendendo addirittura sotto la Spagna (0,8), paese attualmente con il rapporto minore.

È chiaro che il dato comparato, per quanto rilevante, vada preso con “le pinze”, e che tale sede non può essere quella opportuna per discutere delle variabili delle diverse forme di governo e dei differenti sistemi elettorali (a differenza del nostro Parlamento), ma è utile per smentire la *vulgata* di un'Italia con un grande numero di parlamentari rispetto agli altri paesi e per rimarcare come il discostarsi da una tendenza delineata a livello comparativo debba, necessariamente, essere sorretta da argomenti validi bilanciabili con il *vulnus* della rappresentanza politica.

Validi argomenti che non mi è dato modo riscontrare.

Due ulteriori questioni. La prima riguarda l'elezione degli organi di garanzia: un Parlamento ridotto nelle sue minoranze vedrà ridotto, se non annullato, il contributo di queste alle elezioni del Presidente della Repubblica (dove vedrebbero aumentare il proprio ruolo i delegati regionali – anche qui: è un bene, un male? Se ne è discusso a sufficienza?) e della Corte costituzionale. La seconda questione, forse di importanza ancor più

vitale, riguarda la possibilità per i gruppi più piccoli di poter partecipare alle commissioni, vero fulcro del lavoro parlamentare. Senza una modifica dei regolamenti parlamentari (e un lavoro enorme da parte dei deputati di minoranza) si creerà un *vulnus* difficilmente colmabile.

Bisogna ricordarsi che la regola aurea nello scrivere una costituzione è quella di immaginarci in minoranza – perché prima o poi tutti rischiano di finire in minoranza – con davanti non il migliore, ma il peggiore governo possibile. Una riforma che riduce drasticamente gli spazi delle minoranze (perché riduce il numero degli eletti) senza, nello stesso tempo e con lo stesso valore giuridico, apportare correttivi elettorali, rischia di essere una riforma disarmonica e pericolosa. Se, come sembra essersi accorta la stessa classe politica, nel momento in cui il referendum dovesse accogliere la riforma bisogna cambiare la legge elettorale in senso proporzionale, con meccanismi di tutela delle minoranze, significa che si è ridotto il numero di opzioni costituzionalmente accettabili di regolazione dell'assegnazione dei seggi. Ciò significa che si lascia consapevolmente al legislatore ordinario (che sembra negli ultimi anni avere un *favor* per la produzione di leggi elettorali incostituzionali, cfr. Corte cost. sent. 1/2014 e sent. 35/2017) la facoltà di relegare sempre di più le minoranze e la rappresentanza fuori dal Parlamento e delegando a un suo intervento, ipotetico nel *se* e nel *quando*, la correzione delle storture derivanti dalla riforma.

4. Oltre al risparmio è semplificazione, perché con meno parlamentari avremo meno testi pieni di emendamenti, norme e contronorme che complicano la vita dei cittadini.

Il rischio (o meglio la certezza, se non sopraggiungeranno correttivi) è che con questa riforma si contribuisca ad acuire la distanza tra rappresentanti e rappresentati.

Insomma, se la rotta è chiara, la riforma va nella direzione sbagliata.

E la Corte costituzionale, che negli ultimi anni ci ha lasciato alcuni sofferti giudizi di illegittimità costituzionale di leggi elettorali (sentt. 1/2014 sul c.d. *porcellum* e 35/2017 sul c.d. *italicum*), che in queste occasioni ci ricorda come non si debba provocare «una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l'art. 1, secondo comma, Cost.».

Modificando il numero dei parlamentari si incide sulla sovranità popolare. Sovranità popolare che non può essere ridotta o *semplificata*, perché un Parlamento dove le minoranze sono ridotte al minimo, emarginate, depotenziate non è un Parlamento che funziona. Un Parlamento che non discute è morto. Parafrasando le parole di Di Maio: «oltre al risparmio è semplificazione, perché con meno parlamentari avremo meno testi pieni di emendamenti, norme e contronorme che complicano la vita» *di una parte* «dei cittadini» cioè, essendo ottimisti, del Governo.

Perché un Parlamento più governabile fa comodo a chi è al Governo: e non si voglia leggere qui una *damnatio* dell'esecutivo e del suo ruolo. La funzione governativa è fondamentale, ma essa è distinta da quella legislativa. Il ruolo del Governo non è – e non dovrebbe essere – quello del Parlamento.

Inoltre, è stato osservato come la logica della governabilità, che si nasconde dietro efficienza e semplificazione, quando prescinde da una mera

esigenza di composizione di una maggioranza parlamentare (e in questi termini è anche considerabile un valore), sia antitetica rispetto a quella democratica. Dietro tale parola, infatti, «si indica l'esigenza che la società sia resa, per quanto possibile, una superficie tutta piana, dove non si incontrano ostacoli e resistenze, su cui possano planare le misure finanziarie e (anti)sociali necessarie per garantire la sopravvivenza del quadro economico e degli interessi che vi si muovono»⁵.

Un Parlamento più ristretto nei numeri, senza modifiche in senso proporzionale alla legge elettorale e né modifiche volte ad evitare le storture derivanti dai regolamenti parlamentari come attualmente interpretati (abuso delle questioni di fiducia, maxi-emendamenti, ghigliottine, canguri, ecc.) e quindi ad allentare il vincolo parlamentare-partito per rendere effettiva la libertà di mandato, sarà più influenzato – rispetto ad oggi – dalle *élites* partito, e non solo. Non avremo un parlamento più autorevole, ma un parlamento più – uso un termine oggi di moda – etero-diretto.

Se l'obiettivo della maggioranza che ha portato alla riduzione dei parlamentari fosse stato il «rilancio del Parlamento», si sarebbe cominciato con l'aggredire le vere problematiche che lo impediscono e, solo in ultima istanza e come *extrema ratio*, si sarebbe posto il problema di modificare la Costituzione.

Già oggi, come detto *supra*, il Parlamento si trova sempre più a svolgere il compito di ratificatore di decisioni prese altrove. Pensiamo all'abuso della decretazione d'urgenza, ai c.d. maxi-emendamenti, all'abuso della questione di fiducia, alle norme provenienti dall'Unione europea, alla combinazione di questi strumenti, sfociati, da ultima estrema manifestazione nella votazione

5 G. Zagrebelsky e V. Marcenò, *Giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna 2018, vol. I, p. 66.

“a occhi chiusi” della legge di bilancio nel dicembre 2018, delle cui «forzature» dell'*iter* parlamentare «che hanno determinato una grave compressione del dibattito in Commissione e nell’Aula del Senato, aggravando ulteriormente gli aspetti già problematici della pluridecennale prassi dei maxi-emendamenti approvati con voto di fiducia» ha preso atto la stessa Corte costituzionale⁶.

Un altro esempio recente sono i voti sulle autorizzazioni a procedere che lo *stesso* Parlamento ha votato in modo contraddittorio per comportamenti simili di uno *stesso* ministro⁷, che però era passato all’opposizione. Un Parlamento assolutamente non autonomo, bensì, sottomesso alle logiche e agli interessi del Governo.

Di fronte a un inasprirsi del conflitto sociale, le forze di maggioranza che detengono o il potere governativo o si vedono favorite dal sistema maggioritario, evitano di ascoltare le istanze che provengono dal basso o le contestazioni mosse nel luogo proprio della rappresentanza: il Parlamento. Scelgono invece di aggirare l’“ostacolo parlamentare” del dibattito e del libero confronto di opinioni riducendolo ad un mero procedimento che definirlo “paraburocratico” sarebbe generoso. Allo stesso modo anche fuori da esso si spinge per un sistema sempre più bipolare, con sempre meno voci nel coro, sia a livello politico che mediatico, sostituendo la governabilità al pluralismo.

Insomma, un Parlamento ridotto nel numero sarebbe magari più efficiente nel prendere decisioni (sue o magari ratificandone di altrui). Ma il ruolo del Parlamento non è quello di decidere, ma quello di esercitare la funzione legislativa assicurando la rappresentanza politica e il dibattito

6 Corte Cost., comunicato stampa 8 febbraio 2019 e ord. 17/2019.

7 Mi riferisco ai famosi casi “Diciotti” e “Gregoretti” per l’allora ministro Salvini.

pluralista. Ecco quindi, che ridurre il numero dei parlamentari potrebbe rendere magari il Parlamento più efficiente, ma più difficile il suo funzionamento e ruolo per come assegnatogli dalla Costituzione.