

L'attacco alla democrazia sociale legato all'introduzione del principio di pareggio di bilancio trova il proprio compimento con il controllo (e lo smantellamento) della democrazia politica: gli interessi economico-finanziari si assicurano libertà d'azione e strutture organizzative funzionali ai loro copi

di **Alessandra Algostino***

A proposito di riforme costituzionali "incostituzionali"

LA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI, RIDUCENDO GLI SPAZI DELLA RAPPRESENTANZA, ESCLUDE POTENZIALMENTE DALLA SFERA PUBBLICA, VOCI - FACILMENTE QUELLE PIÙ SCOMODE PER I POTERI POLITICO-ECONOMICI DOMINANTI - DI CITTADINI: UNA REGRESSIONE NEL CAMMINO DELLA DEMOCRAZIA

In un silenzio assordante è in atto un profondo stravolgimento della Carta costituzionale del 1948, del suo modello di democrazia sociale e di organizzazione politica. Sta nascendo un nuovo *genus*: le riforme costituzionali "in sordina", approvate fra le porte chiuse delle aule parlamentari, senza, o con pochissima, risonanza sui media e senza un vero dibattito politico. Il primo caso è la legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, che vede preclusa anche la possibilità di ricorrere al referendum costituzionale, stante l'approvazione a maggioranza dei due terzi, con una evidente espropriazione di sovranità nei confronti di tutti i cittadini; il secondo caso è il *Ddl n. 24 e connessi*, nella *vulgata* politica denominato "abc costituzionale", in corso di discussione nell'aula del Senato. Si tratta in ambedue le ipotesi di revisioni che incidono profondamente sul contenuto della Costituzione. L'introduzione del principio di pareggio di bilancio rappresenta una

inversione di paradigma nel rapporto politica-diritto ed economia e pone le basi per uno stravolgimento del carattere sociale della democrazia. Vengono minate la priorità costituzionalmente sancita della garanzia dei diritti sociali e la centralità della persona; si avvia la subordinazione della sovranità popolare alla sovranità dei mercati; si abbandona l'idea del costituzionalismo come limitazione anche del potere economico.

Quanto al progetto di riforma "abc", esso, con una maggior delicatezza rispetto alla proposta di revisione costituzionale del 2006, respinta dal referendum - sempre che non si affermino gli emendamenti in senso presidenzialista del Pdl -, tratteggia le linee di un «premierato assoluto» (Elia). Filo conduttore delle modifiche che riguardano gli artt. 56, 57, 58, 70, 72, 73, 74, 92, 94, 126, della Costituzione è infatti il rafforzamento del Governo, senza nessuna attenzione per l'equilibrio dei poteri così violato o per la necessità di restaurare garanzie costi-

tuzionali fortemente intaccate da un sistema maggioritario.

Altra caratteristica comune alle riforme costituzionali di cui si discute è la loro provenienza, che porta a definirle "eterodirette". La legge cost. n. 1 del 2012 nasce da una esplicita richiesta a livello europeo: formalizzata in un atto di *hard law* come il c.d. Fiscal Compact e anticipata da un atto di *soft* (solo nel nome) *law* come la Lettera della Banca Centrale Europea al Governo italiano del 5 agosto 2011, a firma di Jean Claude Trichet e Mario Draghi. La riforma attualmente in discussione, come del resto le precedenti sulla forma di governo (come non ricordare emblematicamente i quattro "saggi" riuniti in una baita in quel di Lorenzo?), proviene da esperti, che non si limitano ad un supporto tecnico, quanto elaborano una proposta su cui si chiede al Parlamento di esercitare semplicemente un ruolo di ratifica. Entrambe le proposte poi si connotano per la mancanza - o quantomeno la scarsissima - legittimazione del soggetto autore delle riforme: un

Parlamento in «difetto di rappresentatività» (Zagrebelsky), sotto vari profili, strutturali e contingenti. In primo luogo, si può citare quella che è stata definita una «delegittimazione "originaria"» (Azzariti), legata cioè ad una legge elettorale che, da un lato, priva il corpo elettorale di una parte consistente del proprio potere di scelta dei rappresentanti per riservarlo ai vertici dei partiti; dall'altro, distorce la rappresentanza con un premio di maggioranza che intacca fortemente l'eguaglianza del voto (in uscita).

*A che tipo di autorevolezza e di forza si mira?
La governabilità in sé non è necessariamente democratica, anzi, nella misura in cui segna il distacco rispetto alla rappresentanza, ovvero sacrifica pluralismo (reale o potenziale), costituisce una regressione rispetto all'ideale democratico*

Una legge elettorale, che, in sintesi, potremmo definire a-rappresentativa, per cui, da più parti, si chiede, prima di qualsiasi revisione costituzionale, una modifica della disciplina elettorale. Quanto agli elementi contingenti e attuali, è sufficiente guardare l'istantanea del sistema politico: in particolare le recenti elezioni amministrative che segnalano un mutamento nel quadro politico, e, soprattutto, i dati relativi alla fiducia sempre più in caduta libera nei confronti dei partiti politici attualmente presenti in Parlamento¹. A ciò si può aggiungere che gli stati di crisi, con l'evocazione delle logiche emergenziali, non sono di per sé un buon momento per modificare i fondamenti del patto sociale o, quantomeno, non lo sono per tutti. Tratteggiate schematicamente le li-

nee del quadro complessivo delle riforme, si vuole qui ragionare su un aspetto particolare: la proposta di riduzione del numero dei parlamentari.

Gli articoli 1 e 2 del disegno di legge costituzionale, intervenendo sul testo degli artt. 56 e 57 della Costituzione, prevedono che i deputati passino dagli attuali 630 a 508 e i senatori elettivi da 315 divengano 254². La riduzione del numero dei parlamentari costituisce uno dei tratti comuni alle varie proposte di revisione, unificate nel *Ddl n. 24 e connessi*, oltre ad essere oggetto di disegni di legge specifici: si tratta, dunque, di uno degli elementi meno controversi e più condivisi.

Ora, indubbiamente, è dato di scorgere nella proposta un tentativo di rispondere agli umori antipartitici e antipolitici che serpeggiano per il paese, ma, posto che le riforme costituzionali non sono *panem et circenses*, andando oltre alle facili e spesso mistificatrici argomentazioni contro la casta, la domanda è: come può incidere tale riduzione sul ruolo del Parlamento e sulla rappresentanza?

Si tratta di una soluzione che se, da un lato, è stata criticata in quanto «la riduzione è assolutamente *irrisoria*» (Carlassare) e non pone fine all'esperienza negativa della circoscrizione estero (anch'essa solo ridotta, a, rispettivamente, 8 deputati e 4 senatori); dall'altro, è stata giudicata favorevolmente, anche da parte di chi ha criticato la *ratio* complessiva della riforma, in quanto elemento in grado di rafforzare il Parlamento e la sua autorevolezza (Carlassare, Azzariti).

È una argomentazione senza dubbio forte, che, inoltre, annovera a suo supporto un primo evidente dato comparatistico, ossia il potere di un organo composto di soli 100 membri come il Senato degli Stati Uniti. Tuttavia, non si può prescindere da alcune precisazioni. Innanzitutto, occorre tener presente le insidie insite nella comparazione tra organi appartenenti a forme di governo disomogenee come quelle parla-

mentare e presidenziale, con ciò che ne consegue in termini di poteri e di rapporti con gli altri organi costituzionali. Non è che l'autorevolezza, più che essere legata alla composizione numerica dell'organo, dipende dalle sue competenze e da un'organizzazione fondata sul *balanced and divided government*?

Quanto incide inoltre la fiducia nel sistema e/o nei rappresentanti?

Continuiamo però per ora nella comparazione, analizzando i dati relativi ai paesi europei³, con particolare attenzione a quelli paragonabili all'Italia per forma di governo. In primo luogo, si può considerare il dato tedesco, con 691 parlamentari complessivi, di cui 622 appartenenti al Bundestag, nonché il Regno Unito, con 1477 componenti l'organo parlamentare, fra i quali 650 appartenenti alla Camera dei Comuni e ben 827 membri della Camera dei Lord. Sono dati che, se si scorporano e si valuta in specie la composizione della camera bassa, non essendo così dissimili da quelli relativi all'Italia, mostrano una certa omogeneità sia con l'attuale composizione del Parlamento italiano, sia con quella eventualmente risultante dalla proposta di riforma. Diviene indispensabile per una corretta analisi inserire un'altra variabile: la popolazione complessiva e, quindi, il rapporto tra popolazione e rappresentanti. L'Italia ha 951 parlamentari (contando anche i sei senatori a vita attualmente in carica) per una popolazione pari a 60.626.442, con un rapporto di 1,6 parlamentari per 100.000 abitanti; la Germania conta 691 deputati, con 81.751.602 abitanti e un rapporto di 0,8 parlamentari ogni 100.000 abitanti; il Regno Unito, con 1.477 parlamentari ed una popolazione di 62.435.709, ha 2,4 parlamentari ogni 100.000 abitanti. Guardando velocemente agli altri Paesi dell'Unione europea, si può rilevare come la percentuale più alta di parlamentari rispetto alla popolazione – intorno o superiore a 10 ogni 100.000 abitanti – sia appannaggio dei Paesi con popolazione più ri-

dotta (Malta, Cipro e Lussemburgo), il che denota come probabilmente si ritiene che i rappresentanti non possano mai comunque scendere sotto un certo numero senza vulnerare l'idea stessa di rappresentanza (si tratta già così di parlamenti molto piccoli, dai 60 agli 80 componenti). Ridotto numero di componenti dell'organo parlamentare e alto indice nel rapporto parlamentari-abitanti caratterizza anche altri stati di ridotte dimensioni, come l'Estonia o la Slovenia, seguite da Paesi come Lettonia e Lituania. Paesi, invece, con una popolazione che si avvicina maggiormente a quella italiana hanno percentuali più simili: la Francia, con 920 parlamentari, 65.065.310 abitanti, ha un indice di 1,4 parlamentari ogni 100.000 abitanti; la Spagna, con 614 parlamentari, una popolazione di 46.152.926, annovera 1,3 parlamentari ogni 100.000 abitanti; la Polonia, con 560 parlamentari, 38.200.037 abitanti, conta 1,4 parlamentari per 100.000 abitanti. Si tratta di dati più vicini alla situazione italiana anche rispetto a quelli di Germania e Regno Unito, ma forse, per questi due Paesi – come si è accennato – conviene disaggregare i dati relativi alle due camere, posto che risultano fortemente influenzati dalla composizione della camera alta, che, anche se in senso diverso, è riconducibile a differenti forme di rappresentanza (l'una territoriale, l'altra retaggio di una divisione in ceti).

Il dato comparato, dunque, vede allo stato attuale un'Italia che si situa, fra i Paesi più omogenei per forma di governo e per popolazione, in un *range* comune, con un rapporto che oscilla tra 0,8 e 2,4 parlamentari ogni 100.000 abitanti, con una media che si attesta intorno agli 1,4; con la riduzione proposta dalla riforma, per cui sarebbero 768 i componenti l'organo parlamentare, si avrebbe uno spostamento dell'attuale valore di circa 0,3 punti (da 1,6 a 1,26), senza dunque uno scostamento dalla media.

I risultati della comparazione, dunque, da un lato possono costituire un

argomento a favore della riduzione del numero dei parlamentari, in quanto quest'ultima avvicinerrebbe maggiormente l'Italia al punto medio del *range* nel rapporto parlamentari-popolazione; dall'altro, peraltro, non danno indicazioni forti nel senso della "necessità" della riforma stessa, constatato che comunque l'Italia già ora presenta valori in linea con la media europea.

Il risultato muta di poco se si rimane in Italia e si sposta la comparazione su un piano diacronico. La formulazione originaria della Costituzione prevedeva, per la Camera dei deputati, «un deputato per ottantamila abitanti o per frazione superiore a quarantamila» (art. 56 prima della legge cost. n. 2 del 1963) e, per il Senato, «un senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila» (art. 57 Cost. prima della legge cost. n. 2 del 1963); oggi vi è un deputato ogni 96.000 abitanti circa e un senatore ogni 189.000 circa. La discussione in Assemblea costituente aveva registrato proposte che oscillavano tra 100.000 e 150.000 abitanti per un deputato e 120.000 e 250.000 abitanti per un senatore.

Tutto ciò, peraltro, precisando che non è affatto scontato che una uniformità dal punto di vista comparato rappresenti di per sé un valore positivo. Forse, più correttamente, una omogeneità comparativa può semplicemente essere letta come una spia della presenza di "buoni" argomenti a sostegno di una particolare opzione.

Restano un grande dubbio e una grande questione. Il grande dubbio: la riduzione dei componenti può veramente incidere sulla autorevolezza e forza del Parlamento, se non vi è una mutazione della legge elettorale vigente, nonché del sistema politico e del ceto politico? Non pare che l'eliminazione di 183 seggi, di per sé, possa cambiare i connotati di un quadro politico, senza dubbio in crisi, ma certo non consenziente a staccarsi la spina. È come proporre un *lifting* ad un malato che necessita invece di una operazione salvavita.

Occorrono interventi strutturali, *in primis* sul sistema elettorale, per toccare poi la democrazia interna dei partiti, favorendo la rinascita di una forma partito che sappia veicolare le istanze dalla società alle istituzioni, esercitando, «con metodo democratico», quel ruolo di intermediazione che consente ai cittadini di «concorrere [...] a determinare la politica nazionale» (art. 49 Cost.).

*Occorre rinnovare
il sistema politico rivitalizzando
la rappresentanza,
con una democratizzazione
dei partiti e forme
di democrazia autorganizzata
e dal basso, recuperando
la sovranità popolare e
l'autonomia della politica,
liberate da uno status
ormai ancillare rispetto
alla sovranità dei mercati*

E poi c'è una *maxima quaestio*, preliminare: a che tipo di autorevolezza e di forza si mira? Si vuole restituire incisività al Parlamento ragionando in termini di maggior governabilità, efficienza, velocità nell'assunzione di decisioni? Senza mettere in discussione che la governabilità possa essere un valore, occorre ricordare che essa in sé non è necessariamente democratica, anzi, nella misura in cui segna il distacco rispetto alla rappresentanza, ovvero sacrifica pluralismo (reale o potenziale), costituisce, rispetto all'ideale democratico, una regressione. Quando la forza di un organo e la sua governabilità sono poi associate ad un sistema partitico ad omogeneità bipolare, ovvero un sistema incentrato su due partiti o coalizioni, tendenzialmente convergenti verso il centro (ed entrambi, per lo più, portavoce degli interessi

socio-economici più forti), coerente ad una formula elettorale fortemente sbilanciata in senso maggioritario, è evidente che si penalizza la rappresentanza, introducendo una omogeneità artificiale. Si costruisce un organo più forte, coeso ed efficiente, grazie all'esclusione dalla sfera della rappresentanza e della scelta politica di una parte dei rappresentati. Il discorso muta nel grado di vulnerazione della rappresentanza, ma non nella sostanza, in presenza di un sistema elettorale proporzionale (e in relazione al meccanismo di trasformazione dei voti in seggi adottato, stanti i loro differenti potenziali selettivi). Non perde validità, infatti, l'osservazione che, comunque, riducendo il numero dei rappresentanti si restringono le possibilità di scelta e si riduce l'angolo visuale della lente che specchia la realtà e la complessità della società. La riduzione del numero dei parlamentari, dunque, può condurre a una autorevolezza intesa come maggiore governabilità, ma la forza del Parlamento dovrebbe essere inscindibilmente legata in primo luogo - in una democrazia - alla sua capacità di rappresentanza. Oggi si sta affermando un modello per cui ciò che importa non è una rappresentanza che tende all'autodeterminazione, che assicura l'espressione dei governati, ma la creazione di un meccanismo di governo.

C'è qualcosa di più in gioco che non 183 seggi nella proposta di revisione costituzionale: un modello di democrazia o, si dovrebbe dire, in modo più neutro, di governo, che individua come proprio asse paradigmatico l'efficienza nella decisione (efficienza a favore di chi?) e non la partecipazione dei cittadini. In questo senso, la riduzione dei componenti del Parlamento è coerente alla *ratio* complessiva di rafforzamento del ruolo del Governo che permea il disegno di legge costituzionale, all'interno della prospettiva efficientista e tecnocratica che domina la scena europea: non aumenta l'autorevolezza del Parlamento, ma può contribuire, vi-

ceversa, a ridurre la forza, contraindendo, specie se coniugata con un sistema elettorale selettivo, gli spazi di potenziali opposizioni.

L'attacco alla democrazia sociale legato all'introduzione del principio di pareggio di bilancio trova qui il proprio compimento con il controllo (e lo smantellamento) della democrazia politica: gli interessi economico-finanziari si assicurano libertà d'azione e strutture organizzative funzionali ai loro scopi.

La via per un - necessario - recupero del ruolo del Parlamento deve fondarsi sul suo essere, attraverso la rappresentanza, organo di autogoverno dei cittadini, il più possibile di "tutti" i cittadini. Quindi, se pur è vero che il sistema rappresentativo di per sé, anche se basato su un sistema elettorale il più proporzionale possibile - e, in quanto tale, tendente alla «maggiore approssimazione possibile all'ideale della autodeterminazione in una democrazia rappresentativa, e quindi il sistema elettorale più democratico» -, è inevitabilmente in parte escludente (Kelsen), occorre optare per il sistema elettorale proporzionale che più garantisca l'espressione delle voci, plurali e dissonanti, dei cittadini. Si può immaginare, forse, di differenziare la rappresentatività delle due camere, magari immaginando una camera composta di delegati delle autonomie territoriali, senza con questo peraltro demonizzare, cedendo alle sirene dell'efficienza e della velocità, la capacità di riflessione e di ponderazione degli interessi che un bicameralismo perfetto, quantomeno nelle funzioni, e pur nella consapevolezza che si tratta quasi di un *unicum* nel panorama comparato, assicura. Parallelamente occorre rinnovare il sistema politico, da un lato, rivitalizzando la rappresentanza, innanzitutto attraverso una democratizzazione dei partiti, ma anche ragionando su forme di vincolatività del mandato; dall'altro, innervando la rappresentanza con forme di democrazia autorganizzata e dal basso. Senza sottovalutare che oggi occorre innanzitutto recupe-

rare la sovranità popolare e l'autonomia della politica, liberandole da uno *status* ormai ancillare rispetto alla sovranità dei mercati: una politica all'insegna del pluralismo e della conflittualità, coerente con una democrazia la cui essenza sta nel pluralismo (e nel conflitto). La riduzione del numero dei parlamentari, riducendo gli spazi della rappresentanza, esclude potenzialmente dalla sfera pubblica, voci - facilmente quelle più scomode per i poteri politico-economici dominanti - di cittadini: una regressione, dunque, nel cammino della democrazia.

* *Professore associato di Diritto costituzionale comparato nell'Università degli studi di Torino.*

Note

- 1 I. Diamanti, *È ora di restituire lo stato ai cittadini*, in <http://www.demos.it>, 9 gennaio 2012: «colpisce il livello - davvero basso - raggiunto dai principali attori su cui si fonda la democrazia rappresentativa. Per primi, i partiti, a cui crede meno del 4% dei cittadini. Mentre la fiducia nel Parlamento viene espressa da circa il 9% degli intervistati. Oltre quattro punti meno di un anno fa».
- 2 Il 21 giugno 2012 l'aula del Senato approva la modifica all'art. 56 Cost., con la riduzione dei componenti la Camera dei Deputati da 630 (di cui 12 eletti nella circoscrizione estero) a 508 (di cui 8 della circoscrizione estero), mentre nella seduta del 27 giugno viene approvato un emendamento del Pdl sull'istituzione del Senato federale, che dovrebbe essere composto da 250 senatori eletti a suffragio universale e diretto su base regionale, cui si aggiunge un rappresentante per ogni Regione eletto da ciascun consiglio o assemblea regionale fra i propri componenti all'inizio di ciascuna legislatura regionale (questi ultimi con diritto di voto sulle materie di legislazione concorrente ovvero di interesse degli enti territoriali, ma non membri del Parlamento).
- 3 Un utile quadro comparativo relativo alla composizione dei parlamenti di tutti gli Stati membri dell'Unione europea - dal quale sono tratti i dati, relativi al 2011, citati nel testo - è in Servizio Studi del Senato, n.b. nota breve, n. 26 -settembre 2011, Il numero dei parlamentari: dati e comparazioni (AA.SS. 1178, 1633, 2821, 2848, 2891 e 2893).