

## BREVI NOTE SULLA PROPOSTA DI RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI (A.S. 214, 515, 805)

Se questa Commissione ha ritenuto utile procedere all'audizione del sottoscritto nell'ambito della procedura di modifica costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari, ritengo che ciò sia avvenuto a riguardo della mia attività parlamentare svolta in questa sede sia come Presidente della Prima Commissione sia come relatore della più ampia revisione costituzionale approvata dal Senato in via definitiva nel 2005, quindi sottoposta a referendum con esito negativo; chi vi parla è stato anche Presidente del Comitato per il SI' al menzionato referendum.

Le ragioni che indussero il legislatore del 2005 ad una riduzione del numero dei parlamentari furono certamente anche quelle presenti negli intenti dell'attuale governo e di questa Commissione, cioè la volontà di rendere più efficiente e semplice il procedimento legislativo e di rispondere ad una pressante richiesta della opinione pubblica di ridurre i costi della politica, ma certamente non le sole: ve erano altre che le inserivano in un contesto molto più ampio, che qualificava la riforma del 2005 come una "grande riforma" che investiva tutta la seconda parte della Costituzione, magistratura esclusa.

I ddl in esame realizzano gli obiettivi che dichiarano di voler perseguire? Quanto all'efficienza, restando invariate le funzioni delle due Camere, occorrerà verificare se un ridotto numero di parlamentari renda di per sé solo il procedimento legislativo più adeguato in termini non solo di tempistica ma anche di chiarezza ed efficacia di risultati (procedimenti in commissione ed in aula), quanto alla riduzione dei costi della politica sarà invece necessario non solo contabilizzare il minor costo determinato da un minor numero di parlamentari ma anche i possibili maggiori oneri che si potrebbero determinare a causa delle modificazioni che dovrà affrontare la "macchina" legislativa; d'altro canto se è facile ritenere che sia automatico il risparmio conseguente alla riduzione del cd.ceto politico, sarebbe altresì opportuno verificare quanto si sia risparmiato in passato per le note riforme che portarono alla riduzione dei componenti dei diversi organi collegiali rappresentativi sia regionali che locali.

Non solo nella riforma del 2005, ma in tutti i progetti redatti in passato e ricordati nel Dossier del Servizio Studi di questo Senato, la riduzione del numero dei parlamentari non è stata proposta da sé sola ma in un contesto più ampio di modifica del sistema legislativo quando non si trattava anche di modifiche della forma di Stato e di Governo. Altra ragione di intervento su entrambe le Camere, presente nella riforma del 2005 ma non in questa procedura, fu quella di sostituire il Senato della Repubblica con un Senato Federale della Repubblica eletto direttamente, per non ricordare la Riforma costituzionale del 2016 che sostituiva il Senato elettivo con un Senato delle autonomie con elezione di secondo grado mantenendo però inalterato il numero dei deputati.

Restavano comunque allora e ancor più oggi con la riforma monotematica di cui discutete, le questioni relative all'equilibrio tra le due Camere allorchè esse deliberino

in seduta comune (elezioni Giudici della Corte costituzionale, elezione del Presidente della Repubblica). Salvo che nella riforma del 2016, si è sempre ritenuto, così come oggi si propone, di mantenere invariata la percentuale tra Deputati e Senatori, nella proporzione di 2 a 1.

L'ovvio parametro individuato dal legislatore del 2005 per determinare di quanto andasse ridotto il numero dei parlamentari fu sostanzialmente quello della rappresentatività dei territori; una volta fissata la quota di popolazione che ogni deputato avrebbe dovuto rappresentare, ne derivava la fissazione del numero dei senatori (con la ricaduta sul numero minimo di senatori per ciascuna regione) nonché degli eletti all'estero e dei senatori a vita, seguendo la stessa logica del Costituente.

La scelta finale del 2005 fu quella di stabilire in 518 i deputati, di cui 18 eletti all'estero (i 6 senatori eletti all'estero venivano quindi trasferiti alla Camera) e in 252 senatori, senza eletti all'estero, ritenuti incompatibili con un Senato regionalizzato; i senatori a vita (di diritto e nominati) erano sostituiti dai deputati a vita (i deputati di nomina presidenziale venivano limitati a tre complessivi); il numero minimo di senatori per regione veniva fissato in sei, invariati restavano i numeri per il Molise (2) e per la Valle d'Aosta (1).

Giova però ricordare che tali numeri vennero stabiliti dalla Camera dei Deputati in seconda lettura (e quindi confermati dal Senato in via definitiva), riecheggiano la composizione numerica a suo tempo proposta dalla Commissione Bozzi nella lontanissima IX legislatura (514 Camera, 282 Senato), mentre le Commissioni parlamentari successive o non si erano occupate del problema (Commissione De Mita-Iotti – XI legislatura) o lo risolvevano diversamente (la Commissione D'Alema – XIII legislatura, optava per una Camera dei deputati a composizione variabile tra 400 e 500 e per un Senato di 200 elettivi). Il Senato della XIV Legislatura in prima lettura, tenendo evidentemente conto ma in parte dei lavori della Commissione D'Alema, aveva invece fissato il numero dei componenti le due Camere in 400 e 200, mantenendo invariati gli eletti all'estero e riducendo a 5 il numero dei senatori per ciascuna regione tranne che per Molise e Val d'Aosta, il cui numero restava invariato.

Un profilo di assoluta rilevanza che andrebbe affrontato, anche se la Commissione comunque optasse per una riforma "in pillole", come è stato detto, piuttosto che per una riforma organica, è quello che riposa nella ovvia considerazione che ciascun parlamentare avrebbe in un Parlamento ridotto di numeri un maggior "peso" politico di quanto godrebbe in un Parlamento più ampio.

Anche alla luce di tale ultima considerazione, è assolutamente necessario che la Commissione e l'Aula considerino tre questioni strettamente collegate alla riduzione del numero dei parlamentari:

- la prima riguarda il numero dei senatori a vita nominati dal Presidente della Repubblica che, in un Senato di ridotte dimensioni, avrebbero un peso "politico" di molto superiore all'attuale, non solo singolarmente ma anche come "gruppo" (è nota la "vexata quaestio" sul numero massimo di senatori di nomina presidenziale);

occorrerebbe quanto meno chiarire che il numero previsto in Costituzione riguarda il complesso dei senatori di nomina presidenziale e non il numero dei senatori che ciascun Presidente può nominare ed eventualmente ridurre anche tale numero proporzionalmente (4 o 3);

- la seconda riguarda l'elezione del Presidente della Repubblica e la presenza tra i cd.grandi elettori di 58 rappresentanti delle Regioni, numero che, ove rimanesse invariato in un'assemblea ove il numero dei parlamentari si riducesse di oltre un terzo, influenzerebbe l'elezione presidenziale in una misura percentualmente molto più elevata (dal 6% circa del totale al 9% circa del nuovo totale);

- la terza infine ha per riferimento gli eletti all'estero ed in senatori in particolare che già oggi sono espressione di collegi ed operano in collegi quasi coincidenti con i singoli continenti ma che, con la prevista riduzione, dovranno competere in collegi anche pluricontinentali; i senatori in particolare anche tri continentali.

Si tratta di problemi apparentemente secondari di cui comunque è opportuno che la Commissione si faccia carico.

Altra questione pur rilevante è quella che nasce dalla totale assenza di norme transitorie; anche i ddl 515 e 805 che prevedono una norma sulla decorrenza in realtà sembrano volersi preoccupare solo che l'eventuale approvazione della riforma non determini di per sé lo scioglimento; infatti il primo (n.515) stabilisce l'applicazione della riforma a decorrere dalla prima legislatura successiva, il secondo (l'805) aggiunge una "vacatio legis" di 60 giorni facendola decorrere dallo scioglimento o dalla prima cessazione delle Camere. Nessuno dei ddl si pone il problema che nasce allorché, avvenuto lo scioglimento, dovrà procedersi a nuove elezioni senza modifiche all'attuale legge elettorale né quello dell'applicabilità degli attuali regolamenti parlamentari al nuovo Parlamento.

Ricordo che la riforma del 2005 come pure quella del 2016 contenevano una pluralità di norme transitorie e di prima applicazione che, pur non avendo contenuto costituzionale in senso sostanziale, erano approvate nello stesso ddl costituzionale con la stessa forma e forza della riforma costituzionale, restando emendabili dopo la prima applicazione con le ordinarie procedure.

Li 21 novembre 2018

Andrea Pastore