

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori PASQUINO, ALBERTI, CAVAZZUTI, FIORI,
ONGARO BASAGLIA e ONORATO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 LUGLIO 1987

Modifiche agli articoli 56, 57 e 60 della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. – Quasi quaranta anni di esperienza repubblicana insegnano come sia per lo meno azzardato presumere che il numero assai elevato dei componenti delle Assemblee parlamentari sia di per sè stesso garanzia di una fedele rappresentanza della società (dei suoi gruppi, ceti, interessi) al vertice dello Stato. Sembra piuttosto che la pletoricità dell'attuale Parlamento bicamerale (anomala nel panorama delle democrazie «occidentali») abbia favorito la frammentazione della rappresentanza, la separazione tra istituzioni e Paese (cioè tra rappresentanti e rappresentati) ed abbia in sostanza contribuito ad indebolire il ruolo del Parlamento come insostituibile momento di raccordo e di snodo nella dinamica istituzionale. Le ragioni sono molteplici.

Innanzitutto, una rappresentanza così dilata-
ta – circa mille parlamentari eletti contempo-
raneamente a scrutinio diretto – favorisce la
degenerazione dei partiti politici verso la
forma dei partiti *catch-all*: invece di seleziona-
re interessi e interlocutori, agendo così da
canali della partecipazione democratica ai
sensi dell'articolo 49 della Costituzione, i
partiti sono fatalmente sospinti (anche a causa
dell'attuale legge elettorale e della dimensione
eccessiva di alcune circoscrizioni) a presenta-
re liste eterogenee, includendo candidati che
rappresentano interessi ed opzioni program-
matiche differenziate e, a volte, addirittura
contrastanti. La rappresentanza parlamentare
che ne consegue (il discorso, ovviamente, vale
in misura particolare per i partiti maggiori) è,
in tal modo, fortemente segmentata secondo

interessi particolari - al limite corporativi - ed i Gruppi parlamentari riescono a ritrovare omogeneità (assicurando così un minimo di trasparenza al rapporto Parlamento-Paese) solo attraverso la disciplina di partito. D'altra parte, i frequentissimi incidenti di percorso, in cui si imbattono le maggioranze di Governo quando ricercano l'approvazione parlamentare di provvedimenti ritenuti essenziali per la realizzazione del proprio programma, sono una prova evidente di questa frammentazione, che finisce per deprimere gli indirizzi programmatici, annulla dinanzi all'opinione pubblica le responsabilità e le differenze di orientamento di ciascuna forza politica e rafforza al contrario il ruolo di *lobbies* e gruppi di pressione occulti.

Questa realtà naturalmente si ripercuote immediatamente sulla funzionalità del Parlamento. Non si tratta tanto di sottolineare le ovvie difficoltà che incontra l'*iter* legislativo quando vi possono partecipare mille parlamentari con propri emendamenti, interventi, dichiarazioni di voto. Com'è noto, queste difficoltà si possono superare con adeguati meccanismi regolamentari e, d'altra parte, l'esperienza finora ha dimostrato che i principali intralci all'approvazione delle leggi sono derivati o dall'ostruzionismo di gruppi di modesta consistenza numerica, ovvero dall'ostruzionismo strisciante della maggioranza o dello stesso Governo: due problemi che non hanno nulla a che fare con il numero dei parlamentari. La questione fondamentale è altra. Infatti, per organizzare in modo accettabile il funzionamento di Assemblee rappresentative troppo numerose, si è progressivamente favorita la loro stessa segmentazione in un gran numero di sottoinsiemi, spesso funzionanti come compartimenti stagni e con proprio calendario di impegni sufficientemente denso da assorbire totalmente l'attività dei parlamentari. La conseguenza è che il deputato o il senatore, eletto in forza di un mandato pieno a «rappresentare la Nazione», è costretto per forza di cose ad esaurire il proprio impegno nell'ambito di una Commissione specialistica. Inutile dire che in molti casi le Commissioni permanenti risulteranno composte da «addetti ai lavori» del settore (i medici in Commissione sanità, o gli operatori del-

l'agricoltura nella «loro» Commissione); si legga questa realtà insieme alla patologia iperlegislativa del nostro Paese (con il ruolo crescente che assume l'attività deliberante o legislativa delle Commissioni permanenti) e si avranno chiare le ragioni della tendenziale corporativizzazione del Parlamento. Se decisioni, che potenzialmente riguardano l'interesse generale, sono prese sempre e solo dagli «addetti ai lavori», non è difficile immaginare le distorsioni che si possono verificare nella coerenza della produzione legislativa e nella stessa attuazione del programma di Governo.

Se queste sono le ragioni politiche principali che consigliano una riduzione del numero dei parlamentari per assicurare maggiore funzionalità al Parlamento, non si debbono trascurare motivi forse meno essenziali, ma di grande importanza politica, legati all'economia dei costi di gestione delle istituzioni centrali dello Stato. È sempre più diffusa nell'opinione pubblica una critica aspra per gli sprechi e, più in generale, per i costi che la collettività sopporta in relazione all'attività dei partiti: si pensi alle ricorrenti polemiche sul finanziamento pubblico, alle reazioni di stampa che accompagnano i provvedimenti sul trattamento economico dei parlamentari e persino degli amministratori locali, all'indignazione per i privilegi (veri o presunti) di cui gode l'*élite* politica. Siamo ben consapevoli che i problemi sono complessi, che è indispensabile saper discernere tra realtà e comportamenti differenziati e che in ogni caso sono necessari interventi di riforma legislativa molto articolati (sui bilanci dei partiti, sul sostegno a forme differenziate di partecipazione politica e culturale, sulle leggi che regolano l'editoria o l'emittenza radiotelevisiva, eccetera). Siamo peraltro convinti che un provvedimento volto a ridurre drasticamente il numero dei parlamentari (la presente proposta sul numero dei componenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica si inserisce infatti in un più vasto disegno riformatore volto all'attuazione di un sistema monocamerale, o almeno ad una chiara differenziazione dei compiti e delle funzioni di Camera e Senato) sarebbe accolto dall'opinione pubblica come un segnale positivo e importante per contrarre le spese che finora lo Stato ha sopportato per il

funzionamento degli organi costituzionali, senza per questo garantirne l'efficacia e il prestigio.

Ci sembra, infine, doveroso rispondere, a quanti temono che dalla riduzione dei parlamentari discendano conseguenze negative per la rappresentatività effettiva delle istituzioni, e quindi per la qualità del sistema democratico, che non si può ridurre il problema della rappresentanza, e della partecipazione democratica di cui all'articolo 3, secondo comma, della Costituzione, alle sole istituzioni centrali. La nostra democrazia si è arricchita di molteplici livelli di partecipazione, a livello locale e regionale, nelle scuole e nei posti di lavoro, attraverso l'attività di organizzazioni politiche, sindacali ed altre forme associative, attraverso gli strumenti della democrazia diretta. Certamente è opportuno - forse indispensabile - migliorare questi canali di partecipazione attraverso nuovi interventi normativi, ma non si può pensare di ovviare al loro insufficiente funzionamento attraverso la dilatazione delle Assemblee rappresentative centrali.

È invece opportuno ridurre la durata del mandato parlamentare, per assicurare un rapido ricambio e una ravvicinata verifica della rappresentatività del Parlamento, in sintonia con i rapidissimi mutamenti propri

delle società industriali. In verità il continuo succedersi di legislature che non raggiungono la scadenza costituzionale (l'ultima legislatura che ha completato i cinque anni è stata la IV!) ci dimostra che, al di là del patologico sfaldarsi delle maggioranze di Governo, la durata indicata all'articolo 60 della Costituzione difficilmente può essere rispettata senza che il Parlamento perda di rappresentatività ed accentui il proprio distacco dalle dinamiche della società civile.

Le riforme che proponiamo sono dunque molto semplici e di rapidissima attuazione. Non pretendono certamente di risolvere automaticamente i gravi problemi che oggi travagliano l'istituzione, ed anzi trovano coerenza proprio nell'ambito di un più vasto disegno riformatore. Sono però il segno tangibile di un impegno di autoriforma che il Parlamento deve saper esprimere, affinché i rappresentanti dei cittadini possano efficacemente adempiere alle funzioni loro attribuite dalla Costituzione, possano partecipare pienamente all'attività legislativa, possano controllare e indirizzare l'attività di Governo, possano esprimere coerentemente nelle istituzioni le distinte opzioni programmatiche per le quali sono stati scelti dagli elettori.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. Il secondo comma dell'articolo 56 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il numero dei deputati è di cinquecento».

Art. 2.

1. Il quarto comma dell'articolo 56 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni è fissata per legge».

Art. 3.

1. Il secondo comma dell'articolo 57 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il numero dei senatori è di duecentocinquanta».

Art. 4.

1. Il primo comma dell'articolo 60 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica sono eletti per quattro anni».