SENATO DELLA REPUBBLICA

- IX LEGISLATURA ----

(N. 1754)

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori PASQUINO, MILANI Eliseo, ALBERTI, CAVAZZUTI, FIORI, LOPRIENO, ONGARO BASAGLIA, PINGITORE, PINTUS e RUSSO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 MARZO 1986

Modifiche agli articoli 56 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 dilatata — circa mille parlamentari eletti contemporaneamente a scrutinio diretto — favorisce la degenerazione dei partiti politici verso la forma dei partiti « catch-all »: invece di selezionare 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 presentare liste eterogenee, includendo candidati che rappresentano interessi ed opzioni programmatiche 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

IX LEGISLATURA -- DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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 grupoi 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 dell'agricoltura nella « loro » Commissione): si legga questa realtà insieme alla patologia iper-legislativa del nostro paese (con il ruolo crescente che assume l'attività deliberante o legislativa delle Commissioni permanenti), ed avremo 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 si inserisce infatti in un più vasto disegno riformatore volto all'attuazione di un sistema monocamerale, o almeno ad una trasformazione del Senato in « Camera delle autonomie » fortemente differenziata dalla « Camera bassa ») 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

IX LEGISLATURA -- DISFGNI DI LEGGE E RI'LAZIONI -- DOCUMENTI

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 quarta!) 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, affinchè 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.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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 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 ».