
XI LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME ISTITUZIONALI**

5.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 24 SETTEMBRE 1992**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE CIRIACO DE MITA****INDICE**

	PAG.
Seguito della discussione sulle proposte di revisione costituzionale e di riforma elettorale:	
De Mita Ciriaco, <i>Presidente</i>	111, 116, 142
Barbera Augusto Antonio	125
Bassanini Franco	126
Boato Marco	114, 120, 125, 134
Cossutta Armando	116
Maccanico Antonio	111, 114
Novelli Diego	131, 134
Pontone Francesco	140
Rodotà Stefano	135
Soddu Pietro	142
Sui lavori della Commissione:	
De Mita Ciriaco, <i>Presidente</i>	145
Boato Marco	145
Sulla pubblicità dei lavori:	
De Mita Ciriaco, <i>Presidente</i>	111

La seduta comincia alle 10,5.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che è stato chiesto che la pubblicità della seduta sia assicurata anche mediante l'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Seguito della discussione sulle proposte di revisione costituzionale e di riforma elettorale.

PRESIDENTE. Proseguiamo la discussione sulle proposte di revisione costituzionale e di riforma elettorale.

ANTONIO MACCANICO. Onorevole presidente, al punto in cui è arrivata la discussione, per la verità finora di livello molto elevato e caratterizzata da posizioni non rigide (il che lascia presupporre la possibilità di larghi accordi), credo non siano necessarie molte parole per segnalare l'estrema gravità della crisi che ha investito il nostro ordinamento costituzionale, il ceto politico dirigente e le colonne portanti del nostro sistema politico, cioè i partiti. Non sono necessarie molte parole, dicevo, perché mi pare che tutti avvertiamo la gravità della situazione e comprendiamo che questa Commissione rappresenta forse l'ultima occasione per recuperare il sistema politico.

Ci troviamo di fronte ad una crisi di funzionalità e di efficienza, di credibilità, di affidabilità e persino di legittimità delle classi dirigenti: quando si dice che il sistema elettorale proporzionale crea spazi di mediazione arbitraria dei partiti, che in un certo senso così tradiscono la volontà degli elettori, si riconosce l'esistenza di una crisi di legittimità. Non è necessario ricordare come si sia giunti a questa situazione e quali ne siano le cause storiche, avendo noi già parlato più volte del consociativismo e dell'occupazione selvaggia del potere ad opera dei partiti.

Apprezziamo vivamente l'impostazione che il presidente ha dato alla Commissione, apprezziamo il dinamismo, la volontà di fare presto e di affrontare le urgenze con spirito aperto.

Siamo talmente convinti della gravità della situazione (che si coniuga con la gravità dei conti pubblici e dell'economia e può creare tensioni sociali e politiche gravissime) che all'inizio della legislatura avremmo preferito che, prima ancora di mettere mano alla riforma dell'assetto della Costituzione, si fosse dato al paese un segnale di cambiamento di rotta: la nostra richiesta di una procedura nuova per formare il Governo, per superare la formula dei governi costituiti da delegazioni dei partiti che ha avuto effetti così laceranti e dirompenti negli ultimi tempi tendeva sostanzialmente a questo.

Quando la democrazia cristiana ha deciso l'incompatibilità fra la carica di ministro e quella di parlamentare ha dato un segnale importante, che purtroppo però non ha sortito l'effetto voluto. Non che si pensasse che la questione dell'incompatibilità fosse risolutiva di alcunché, però

rappresentava un'indicazione importante, seria e immediata della volontà di cambiare pagina.

Comunque - ripeto - all'inizio della legislatura tale segnale forte al paese non è stato inviato ed è per questo che il Governo si trova oggi in una condizione di debolezza, nonostante il suo operato.

È avviata una fase di revisione della seconda parte della Costituzione, quella che riguarda l'ordinamento dello Stato, la prima parte sfuggendo alla nostra competenza. Questa distinzione definisce bene i nostri compiti, come ha messo egregiamente in rilievo il collega Martinazzoli: non intendiamo modificare la prima parte della Costituzione perché riguarda i principi fondamentali, i diritti e i doveri dei cittadini, rappresentando per così dire la carta d'identità della Repubblica, l'elemento di continuità storica in presenza di trasformazioni profonde della parte ordinamentale. Intendiamo mantenere ferma questa impostazione che, salvo alcune divergenze, è quella prevalente in Commissione.

Appreziamo anche l'istituzione dei quattro comitati che dovranno occuparsi rispettivamente della forma dello Stato, della forma di governo, del sistema elettorale e del tema delle garanzie. Occorrerà comunque tener presente che le tematiche hanno fra loro un legame molto stretto e nella fase operativa bisognerà evitare la creazione di « paratie stagne », cercando di collaborare al meglio.

Nel disegno di legge costituzionale che darà i poteri referenti alla Commissione, conferendo ai suoi lavori un rilievo diverso rispetto a quello che aveva la Commissione Bozzi, sarà previsto che la Commissione si occupi anche delle norme costituzionali che regolano l'appartenenza dell'Italia alle organizzazioni internazionali. Questo è un punto importante perché tutti i trattati della Comunità europea, a partire da quello di Maastricht, hanno riflessi di natura costituzionale. È probabile che una valutazione approfondita di questo aspetto ci porterà anche ad una revisione dell'articolo 11 della Costituzione: non so se la formula attuale sia in grado di tollerare

una decurtazione così forte della sovranità nazionale in materia di politica monetaria e di unità economica.

Certamente si dovrà procedere a una revisione di tutte le norme costituzionali che riguardano la cittadinanza o il diritto di voto, compito che potrà essere affidato al comitato che si occuperà della forma di Stato.

Sempre per quanto riguarda la forma di Stato, ho visto che si è già delineato un confronto fra i sostenitori della formula federalista e di quella unitaria. Se vogliamo affrontare questo ordine di problemi con molta concretezza, dobbiamo liberarci dai nominalismi: storicamente il federalismo, nei paesi in cui si è realizzato, ha costituito un punto di arrivo partendo da una situazione di Stati sovrani che si sono collegati rinunciando a parte della loro sovranità. Invece conosco pochissimi esempi di Stati unitari diventati federali: quando lo Stato unitario imbrocca la strada del federalismo, spesso si avvia alla disgregazione.

Del resto, Stato unitario non significa affatto Stato centralizzato. Ci dobbiamo liberare di questo concetto: Stato unitario, ripeto, non significa Stato centralizzato. Quando parliamo di tradizione autonomistica del pensiero politico italiano, ci riferiamo all'autonomia politica, non a quella amministrativa. L'amico Martinazzoli ha ricordato la delusione di don Luigi Sturzo quando lesse la formulazione predisposta dalla Costituente in materia di riforma regionale. Posso richiamare anche un autorevole giudizio di Massimo Severo Giannini, il quale rilevò che si lasciava una pagina bianca, che la situazione rimaneva aperta e che sarebbe dipeso dall'interpretazione delle norme l'effettivo configurarsi di una autonomia di natura politica.

La verità è che per venti anni su quaranta il problema è stato omesso e per gli altri venti l'ordinamento regionale è stato attuato da chi non credeva all'autonomia. È questo uno dei temi centrali, di estrema importanza, sui quali il comitato sulla forma di Stato dovrà intervenire. Ho colto con soddisfazione l'affermazione fatta dal collega professor Miglio, quando ha sostenuto che il testo approvato nella I

Commissione affari costituzionali della Camera la scorsa legislatura sarebbe un ottimo punto di partenza. Siccome quando esso fu elaborato ero ministro per gli affari regionali e i problemi istituzionali e ne vidi la nascita, anche io ritengo che si tratti di un ottimo punto di partenza, dovendosi a mio avviso capovolgere l'impostazione dell'articolo 117 della Costituzione, stabilendo quali sono le competenze dello Stato e lasciando alle regioni tutte le altre.

Tuttavia, se vogliamo tenere i piedi per terra, dobbiamo porci, oltre alla questione relativa all'ampliamento delle competenze delle regioni, altri due problemi. Il primo è: vogliamo che le regioni continuino ad essere istituti di legislazione, di programmazione e di controllo oppure vogliamo che diventino enti anche amministrativi, così come sono i *Laender* in Germania? È un aspetto sul quale non si potrà essere equivoci; bisognerà chiarire che cosa si vuole fare.

Il secondo si può così porre: è inutile pensare che si possa creare un solido sistema di autonomia regionale se non si affronta seriamente il tema della finanza regionale. Credo che si sia già perduta una occasione con la legge delega, sottoposta all'esame del Parlamento, sull'autonomia impositiva delle regioni, che non è stata completata con una norma che riguardi le quote dei tributi erariali, visto che la Costituzione prevede che le finanze regionali debbono essere fondate su tributi propri, su quote di tributi nazionali e su trasferimenti. Se affronteremo con molto realismo questi due temi fondamentali per la natura delle regioni, potremo trovare una soluzione, anche se sono molte le norme della Costituzione che vanno rivedute. Ad esempio, non è affatto chiaro nella nostra Carta fondamentale quali siano le competenze delle giunte e dei consigli regionali: persino i regolamenti rientrano nella competenza delle giunte, il che non ha molto senso.

Ripeto: se ci liberiamo di certe visioni pregiudiziali e nominalistiche, possiamo trovare buone soluzioni.

Per quanto riguarda il problema del Mezzogiorno (io sono meridionale, anche se eletto a Milano), in questa prima fase della Repubblica abbiamo sperimentato la linea dei meridionalisti centralistici (linea che parte da Nitti e in un certo senso finisce a Saraceno), in base alla quale l'intervento straordinario deve essere funzione, compito dello Stato centrale: quando faremo il bilancio complessivo dell'azione meridionalista, vedremo che ha avuto molti effetti positivi.

Adesso però è venuto il momento di seguire l'altra linea, quella del meridionalismo autonomistico, del meridionalismo di Salvemini, Sturzo e Guido Dorso. Occorre anche sotto questo aspetto dare un taglio nuovo all'organizzazione dello Stato; è venuto il momento in cui la linea autonomistica può essere, anche per quanto riguarda le regioni del Mezzogiorno, un buon elemento. Naturalmente, la si deve valutare bene, in profondità.

Vorrei aggiungere un'osservazione sull'influenza che il rafforzamento del sistema autonomistico può avere sul sistema bicamerale, tema sul quale nella passata legislatura si è purtroppo arenata la riforma regionalistica.

Come voi sapete, nella passata legislatura il Senato ha compiuto sulla riforma del bicameralismo un lavoro molto prezioso e importante, guidato sapientemente dal presidente Elia. Si è approdati ad una visione precisa: riforma del bicameralismo in senso procedurale. Il presupposto era che, se la Costituente aveva voluto un Parlamento unitario, formato da due rami, non era il caso di cambiarlo; anche perché, essendo le due Assemblee elette direttamente dal corpo elettorale, sarebbe molto difficile stabilire una gerarchia di poteri tra due organismi entrambi elettivi: è possibile dunque prevedere una differenza di compiti ma non una gerarchia di funzioni. Questo fu il punto d'approdo del lavoro del Senato nella passata legislatura ed io lo giudico tuttora eccellente, essendo equilibrata la soluzione di prevedere un ristretto numero di leggi necessariamente bicamerali rispetto ad una maggioranza di progetti di legge approvati da una sola

Camera con la possibilità, dietro richiesta avanzata a maggioranza assoluta, di esaminarli anche nell'altra. Non nego tuttavia che, una volta impostato il problema del regionalismo nei termini che ho enunciato, si possa avere un riflesso sulla situazione complessiva del ramo del Parlamento costituito su basi regionali, cioè del Senato della Repubblica. Tutto questo dovrà essere valutato: la mia posizione non è contraria in modo assoluto, ma nemmeno ciecamente favorevole.

Per quanto riguarda la questione della forma di governo, ho constatato che nella discussione è stata molto attenuata la proposta di presidenzialismo corretto che aveva tenuto il campo per tanto tempo nel dibattito istituzionale; ed ho riscontrato una notevole convergenza verso una soluzione che definirei di preminenza del Presidente del Consiglio visto come capo del Governo e come capo della maggioranza. Tale disegno, completato con l'introduzione dell'incompatibilità della carica di ministro con quella di parlamentare, con la possibilità di ricorrere allo strumento della sfiducia costruttiva e soprattutto con una norma costituzionale che garantisca un'area normativa al Governo, è destinato a creare una situazione interamente nuova: non abbandoniamo il sistema parlamentare ma, a quarant'anni di distanza, lo correggiamo profondamente proprio nel senso che avrebbe voluto Tomaso Perassi quando propose l'ordine del giorno con il quale invitava la Costituente, che si accingeva a scegliere il sistema parlamentare, a non eccedere nel parlamentarismo. Anche in questo si riscontra una certa continuità storica.

L'incompatibilità non deve essere intesa nel senso che la via privilegiata per la scelta degli uomini di governo non debba essere la selezione parlamentare; questo non l'ho mai creduto. La scelta del personale di governo deve anzi avvenire prevalentemente in base all'esperienza parlamentare: il problema risiede nella distinzione di ruoli e di funzioni. D'altra parte, abbiamo non solo l'esempio della Francia (in cui vige il sistema presidenziale) ma anche quello di un sistema parlamentare

classico come l'Olanda in cui l'incompatibilità è sancita proprio per una ragione funzionale: il ministro che intende realmente occuparsi del proprio dicastero non ha il tempo né per seguire l'attività legislativa né per andare nei collegi.

MARCO BOATO. Non dovrebbe avere tempo !

ANTONIO MACCANICO. Dunque non si tratta di stabilire che la selezione del personale di Governo debba essere diversa da quella parlamentare, ma di sancire una distinzione di funzioni. Ciò naturalmente è connesso all'aspirazione ad avere un Governo di legislatura, che abbia una profonda stabilità, con notevoli effetti anche sull'attività del Parlamento. Se affidassimo al Governo un'area normativa (come era già previsto nel testo di riforma del bicameralismo presentato al Senato, che prevedeva che il Governo esercitasse i poteri normativi nelle materie non riservate dalla Costituzione alla legge), anche l'attività del Parlamento migliorerebbe dal punto di vista qualitativo: risultando spogliato della legislazione spettante alle regioni e della congerie di leggi e provvedimenti di competenza del Governo, potrebbe finalmente concentrarsi sulla grande legislazione e sull'attività di controllo. E il primo controllo che il Parlamento dovrebbe esercitare è quello sull'attuazione delle leggi approvate, visto che nel nostro paese spesso si approvano leggi che poi rimangono lettera morta anche perché il Parlamento si disinteressa del loro rendimento. Ricordo che nella passata legislatura la I Commissione si è fatta carico proprio di questo problema, in particolare a proposito dell'importantissima legge sul procedimento amministrativo, facendo pressioni sul Governo affinché rendesse conto dei tempi e dei modi in cui tale legge veniva applicata.

Un altro punto che dovremmo valutare è la sopravvivenza del CNEL, che attualmente è guidato da un uomo di grandissima intelligenza ed esperienza, il quale cerca in tutti i modi di dare un ruolo a quell'istituto. Tuttavia mi domando: è pro-

prio necessario continuare a tenerlo in vita? A mio avviso, o troviamo il modo di conferirgli un ruolo istituzionale certo oppure non vedo per quale ragione dovremmo mantenerlo nel nostro ordinamento costituzionale.

Affrontati così sommariamente i problemi della forma di governo, se ci orientassimo verso il tipo di democrazia parlamentare che ho tratteggiato, anche il problema principe della legge elettorale potrebbe essere affrontato in modo diverso. La connessione è chiara: se scegliamo la soluzione della preminenza del Presidente del Consiglio, il problema della stabilità di governo trova una soluzione in meccanismi istituzionali che danno le maggiori garanzie e dunque non sarebbe necessario ricercarla in un certo tipo di legge elettorale.

Per trattare il tema elettorale dovremmo partire dalle finalità che vogliamo raggiungere. La riforma elettorale diventa una cosa seria e coerente se abbiamo chiaramente in mente le finalità da raggiungere: è stato sempre così, nella storia delle riforme elettorali. Quali sono i fini che ci prefiggiamo? A mio avviso, il primo deve essere quello di avvicinare il corpo elettorale al candidato, facendo in modo che vi sia un rapporto più diretto e meno mediato, perché questo è anche un modo per moralizzare la vita pubblica e ridurre le spese elettorali. Sotto questo aspetto, la soluzione del sistema uninominale (che si contrappone a scrutinio di lista ma non è il contrario di sistema proporzionale) è la più corretta. Ripeto: se vogliamo perseguire la finalità di avvicinare il corpo elettorale agli eletti, il collegio uninominale mi pare la via più giusta.

La seconda finalità di una legge elettorale, nell'attuale situazione di disgregazione politica, deve essere quella di favorire le aggregazioni politiche. La terza finalità deve essere quella di fare in modo che l'elettore, votando per il suo candidato, influisca anche sulla scelta del Governo. La via maestra affinché l'elettorato sia messo in condizioni di scegliere il Governo è certamente quello che viene definito il *plurality system*, che però non riesce nemmeno a garantire in modo assoluto il

Governo. Nella storia parlamentare britannica vi è stato un lungo periodo, soprattutto nel momento della nascita del partito laburista e del contemporaneo declino di quello liberale, in cui sono stati necessari governi di coalizione nonostante vigesse quel tipo di sistema elettorale. Certamente, pur essendo quella la via maestra, non è l'unica; nulla ci preclude la possibilità di esaminare soluzioni diverse, però vi deve essere, al fondo di questa ricerca, una posizione che non sia strumentale, cioè che non tenda a conservare il più possibile l'esistente. Dobbiamo esplorare una via che sia adatta al nostro sistema parlamentare ma che non punti ad una sorta di ingessamento della situazione politica. Se porteremo questo spirito nella ricerca del sistema elettorale migliore, potremo arrivare ad una soluzione largamente condivisibile.

L'ultimo aspetto sul quale vorrei richiamare l'attenzione dei colleghi riguarda la parte delle garanzie costituzionali. Anche qui mi domando se non sia giunto il momento di rivedere i modi di accesso alla Corte costituzionale, se cioè debba rimanere saldo il principio in base al quale si può adire la Corte solo nel corso di un procedimento, ovvero si possa conferire ad altri soggetti tale possibilità. Così come ritengo che in materia di garanzia si debba porre molta attenzione alla tematica nuova relativa alle comunicazioni di massa. Questo è un altro punto non sufficientemente previsto nella Costituzione, che credo meriti considerazione.

Signor presidente, a me pare sia una condizione felice quella per la quale si è finalmente giunti all'inizio di questa legislatura a tenere distinto il piano del governo dal piano delle riforme istituzionali. Si tratta di un elemento importante, la cui mancanza ha forse nella passata legislatura bloccato il processo riformatore. Il fatto che ora si sia addivenuti a questa distinzione apre a noi una possibilità di intervento e di accordo molto ampia.

Mi auguro che nel corso dell'esame nei comitati e in Commissione plenaria ci

faremo carico soprattutto della necessità di ristabilire fiducia nelle nostre istituzioni, riqualificandole. Ritengo che la via sia questa, non ce ne sono altre: la gente non ascolta i proclami pronunciati nei convegni o nelle tavole rotonde, chiede fatti. Se riqualificheremo la vita istituzionale, non solo nelle norme ma soprattutto nei comportamenti concreti, saremo sulla buona strada.

Ritengo con questo di aver esaurito la mia esposizione e ringrazio dell'opportunità che mi è stata data.

PRESIDENTE. Pregherei i commissari, anche se il tempo a disposizione è quello che avevamo stabilito, di ridurre di qualche minuto i loro interventi, dati i numerosi iscritti a parlare.

ARMANDO COSSUTTA. Signor presidente, colleghi, poiché diamo molta importanza ai lavori di questa Commissione cercheremo, nei limiti delle nostre possibilità, di impegnarci a fondo nel corso dei lavori in sede plenaria e nei comitati che si riuniranno al più presto. Temevamo — e penso che questo timore non fosse del tutto infondato — che attorno ai lavori di questa Commissione vi fosse (permettetemi di usare questa espressione) un po' di enfattizzazione. I problemi sono gravissimi, le soluzioni sono necessarie ed urgenti, ma si è voluto caricare questa Commissione di tali e tanti compiti, e soprattutto aspettative, che era da temere qualche delusione.

E qualche delusione, signor presidente, mi si consentirà di manifestare già in questa sede. I contributi dei colleghi sono di grande valore, ma è venuto a mancare — né credo di poter contribuire a sopperire — quel più vasto respiro politico, culturale, ideale che pure è il presupposto per dare ai lavori della nostra Commissione un significato incisivo.

Non ritengo sia corretto che i massimi dirigenti dei partiti — escluso l'onorevole Forlani, che è intervenuto — non abbiano partecipato ai lavori di questa Commissione addirittura nella fase di impostazione o comunque non abbiano preso la parola.

A parte queste considerazioni del tutto preliminari, credo dobbiamo cercare di esprimere in questa sede un'opinione circa la proposta avanzata nella Commissione affari costituzionali del Senato in merito ai poteri referenti che potrebbe assumere questa Commissione attraverso un'apposita legge costituzionale. Ho già espresso nella sede della Commissione affari costituzionali del Senato, ma vorrei brevemente ribadirlo qui, il nostro dissenso su tale proposta. Non vi è alcuna contraddizione tra il riconoscere l'importanza ed il ruolo di questa Commissione e la contrarietà a conferire ad essa poteri referenti. Ammesso che l'ipotesi sia condivisibile dal Parlamento, infatti, rischieremmo sin dall'inizio di apportare una lacerazione grave alla Costituzione che stiamo cercando di correggere, migliorare e rettificare nel rispetto assoluto dell'attuale testo, che dobbiamo avere a cuore come punto di riferimento essenziale: senza il rispetto delle regole e delle norme, è difficile costruire il futuro.

Non mi pare sia giusto ed accettabile aggirare sin dall'inizio (non so trovare un'espressione diversa) l'articolo 138 della Costituzione, architrave delle garanzie di rispetto delle modifiche eventuali da introdurre nel Carta costituzionale. Né si può pensare di aggirare in modo surrettizio il principio che è alla base dell'attuale ordinamento costituzionale, vale a dire il bicameralismo perfetto. Sosteniamo la necessità di una sola Camera, quindi siamo contrari al bicameralismo, tanto più al bicameralismo perfetto. Ma oggi esso esiste e fin tanto che non avremo introdotto una modifica nella Costituzione, dobbiamo rispettare l'ordinamento vigente. Con la proposta di conferire poteri referenti, in pratica vulneriamo, feriamo nel profondo, il principio del bicameralismo perfetto.

Esprimerò il concetto in termini concreti, forse banali. Nel momento in cui sarà necessario definire un testo, ammesso che passi la proposta relativa al conferimento del potere referente, occorre considerare che questa Commissione, o quella che nascerà dopo l'approvazione di quel progetto, è composta da 30 deputati e da

30 senatori. Benissimo, guai se fosse stato diversamente! I poteri delle due Camere, infatti, sono identici, ma non lo è il sistema di elezione: il deputato ha una base nazionale, il senatore della Repubblica ha una base regionale. Non solo: la Camera è composta di 630 deputati, il Senato di 315 senatori. Nel momento in cui si cerca di giungere non ad esprimere giudizi, valutazioni, proposte, ordini del giorno o mozioni, ma addirittura a definire un testo da sottoporre alle Camere, senza il passaggio nelle Commissioni competenti previste dalla Costituzione, si conferisce a questa Commissione una rappresentatività che non corrisponde all'attuale modo di essere del Parlamento. I deputati sono qui presenti non solo perché designati dai loro gruppi parlamentari, ma in quanto singoli; quindi la presenza di un numero di deputati e di senatori identico - ma non proporzionale al numero dei deputati e dei senatori che compongono i due rami del Parlamento - è già di per sé un elemento di preoccupazione.

Le nostre obiezioni non sono, però, soltanto di carattere generale e di principio, ma più propriamente politiche e persino pratiche. Nel momento in cui dovessimo giungere a definire compiti in senso referente, credo sarebbe difficile pensare di tenere disgiunte singole questioni, che pure necessitano di una valutazione urgente, dall'insieme della materia: per esempio, il problema della legge elettorale è urgentissimo, perché è alle porte il referendum promosso per modificare la legge elettorale del Senato.

Se non arriviamo a definire rapidamente il testo di una legge elettorale, rischiamo che il referendum non possa essere più evitato ed allora, probabilmente, tutto il nostro lavoro risulterà vano. Sarà infatti il popolo sovrano ad esprimere, tramite il referendum, la propria volontà, dopo di che non potremmo certo introdurre ulteriori correzioni o modifiche. La legge elettorale, dunque, è urgente e tale urgenza rappresenta per noi una delle questioni più importanti.

Occorre, credo, tenere distinte le cose: se aspettiamo che la Commissione ottenga

poteri referenti, essendo a tale scopo necessaria una legge costituzionale, rischiamo di mandare molto in là nel tempo la definizione della legge elettorale.

D'altra parte, questa Commissione, alla quale si attribuisce giustamente grande rilievo, non ha natura costituente: il popolo ci ha eletto nella consultazione dello scorso aprile non con le funzioni e gli obiettivi che erano propri dell'Assemblea Costituente del 1946. Questa Commissione, nell'ambito del Parlamento eletto il 5 aprile, deve cercare di avanzare proposte, anche molto incisive, per l'itinerario costituzionale.

Si parla tanto di poteri, ma vorrei sapere se sembri opportuno ai colleghi che una delle questioni fondamentali del nostro lavoro, ossia la legge elettorale, debba già essere concretamente affrontata, al di fuori di questa Commissione, nella discussione in corso presso la I Commissione della Camera sull'elezione diretta del sindaco e sulle nuove norme per l'elezione del consiglio comunale: si tratta dell'organizzazione di base di quell'ordinamento politico complessivo che è al nostro esame e per il quale stiamo cercando rimedi utili a renderlo più valido ed efficiente.

Detto questo, non vorrei in alcun modo che si ritenesse che non intendiamo fornire il nostro contributo per la necessaria opera di innovazione. Si deve procedere ad un profondo rinnovamento perché la credibilità del nostro sistema politico è oggi veramente molto scarsa, mentre la credibilità dei partiti politici, quella politica e quella morale, sono diventate pressoché nulle. È necessario introdurre mutamenti incisivi e si impone un'opera di rinnovamento, altrimenti vi è il rischio che le nostre istituzioni periscano rapidamente.

Per questa ragione non è sufficiente un'azione di *maquillage* o di ingegneria istituzionale: è necessario un rinnovamento vero della vita politica, che tocchi nel profondo gli orientamenti politici e culturali, non soltanto questo o quell'aspetto della struttura statale. Certo, le difficoltà che abbiamo di fronte e che stiamo attraversando ed i problemi della situazione attuale derivano anche da ina-

deguate strutture del nostro sistema politico; ma la verità è che tutto dipende in primo luogo dalle politiche finora seguite e dagli orientamenti che animano le forze politiche, senza modificare i quali difficilmente si potranno ottenere risultati.

In quale direzione, dunque, dobbiamo procedere? Non credo si debba evitare di porre con forza la questione dell'efficienza — alla quale siamo molto sensibili — nei compiti di direzione, elaborazione ed attuazione. Non credo, però, sia possibile separare l'efficienza dalla partecipazione democratica, che è la condizione stessa dell'efficienza: non può esservi efficienza — a meno che questa non diventi autoritarismo — senza il sostegno di una diffusa e profonda partecipazione democratica. Oggi il paese ha bisogno di questo, non del comando unico né di una direzione di tipo presidenzialista o di una personalizzazione della vita e della direzione politica. Il paese necessita di una diffusione sempre più vasta della partecipazione delle forze popolari, di tutti i cittadini nell'elaborare e nel decidere sulle scelte che occorre compiere.

Non si tratta dunque di ritoccare, ma di rafforzare pienamente, con una solenne dichiarazione di questa Commissione — e domani del Parlamento —, i valori fondamentali della Costituzione repubblicana, che vanno nella direzione del controllo e della partecipazione democratica e della superiorità dell'interesse pubblico su quello privato.

Ciò richiede un'ulteriore sottolineatura e mi auguro non prevalga la tendenza — che per la verità in quest'ambito appare ancora minoritaria e che mi auguro resti tale — a far sì che le modifiche introdotte ed intervenute nel sistema economico e sociale con il successo — diciamo pure con la vittoria — delle scelte dei grandi gruppi economici dominanti vengano istituzionalizzate. Quei gruppi hanno vinto sul piano economico e vogliono coronare il loro successo sul piano istituzionale; si tratta di forze che hanno chiaro questo intento, che mi auguro non sia condiviso dalla maggioranza della nostra Commissione; comunque, di ciò siamo fortemente preoccupati.

Non voglio dire che non si debbano introdurre correzioni; anzi, noi siamo favorevoli ad introdurre nel sistema politico correttivi anche incisivi e siamo fermamente convinti — mi auguro che questa proposta possa essere riconsiderata anche da chi finora l'ha avversata — che per il nostro sistema sia oggi necessario e possibile uno snellimento del vertice attraverso l'istituzione di una sola Camera. La soluzione di questo problema deve essere vista in stretta relazione con il decentramento legislativo e, quindi, con il rafforzamento del ruolo delle regioni. Una sola Camera è sufficiente per svolgere la grande attività legislativa e per portare avanti la politica estera, di difesa e della giustizia, nonché per compiere le grandi scelte economiche; contemporaneamente deve attuarsi un coraggioso e determinato decentramento dell'attività legislativa alle assemblee regionali, alle quali occorre dare, oltre a quanto previsto dall'articolo 117 della Costituzione, poteri più cogenti in tutti i campi nei quali esse debbono essere chiamate a deliberare e legiferare.

Non condividiamo la tesi della repubblica federale, ma la rispettiamo culturalmente e riteniamo che alla base di questa posizione vi siano ragioni di grande respiro. A quanti non condividono come noi la soluzione federalista dello Stato debbo dire che se non attribuiremo alle regioni poteri molto più penetranti, quello sarà inevitabilmente lo sbocco del nostro sistema politico perché così non si può continuare.

Credo sbagliano i colleghi della lega nel pensare che vi sia, storicamente, culturalmente e politicamente, la possibilità di costituire grandi regioni, ossia raggruppamenti politici, geografici ed amministrativi tali da consentire un ordinamento federalista dello Stato: la storia dell'Italia non ha visto unite Liguria, Emilia, Piemonte, Lombardia, Triveneto. Questa non è la nostra storia né esiste la possibilità che ricordavo; e potrei dire altrettanto per il resto del paese. Certo è, però, che bisogna dare alle regioni poteri fortissimi se vogliamo che lo Stato possa vivere democra-

ticamente con una più ampia partecipazione e una maggiore efficienza.

L'ultima questione sulla quale molto brevemente vorrei soffermarmi è quella della legge elettorale. Ho già detto che ritengo opportuno discutere anche qui della elezione diretta del sindaco e della nuova legge per l'elezione dei consigli comunali; altrimenti, una volta che non solo la I Commissione della Camera ma il Parlamento in quanto tale dovesse approvare quel tipo di legge di cui si sta discutendo, gran parte del nostro lavoro risulterebbe condizionato in linea di principio e di fatto. Anzitutto perché i poteri che verrebbero assegnati ad un sindaco eletto direttamente dai cittadini sarebbero al di fuori di ogni possibilità di controllo. È questo di cui ha bisogno la città di Palermo, di cui ha bisogno « tangentopoli », di cui hanno bisogno le grandi città italiane? Non c'è invece la necessità di decentrare l'attività amministrativa, di allargare la partecipazione, di dare alle forze popolari e ai movimenti - e non solo ai partiti - poteri di controllo?

L'attribuzione di poteri immensi al sindaco-padrone, al sindaco-potestà, comporterebbe tra l'altro un pregiudizio rispetto al futuro. Perché i cittadini di Roma, di Milano o di altre città potrebbero eleggere i loro sindaci e i cittadini italiani non potrebbero eleggere il Presidente della Repubblica o il capo del Governo?

Il sindaco del paesino, Bonassola in Liguria, dove da tanti anni trascorro le vacanze può essere tranquillamente eletto con il sistema maggioritario; anzi, si può dare nella legge l'indicazione esplicita che il capolista della lista vincente è automaticamente sindaco (tutto ciò già accade nei fatti, salvo rare eccezioni). Ma l'elezione dei sindaci di Roma, Milano, Palermo o Napoli non può avvenire nello stesso modo.

Va poi tenuto conto della mistificazione per cui in tali casi verrebbe eletto non il cittadino più rappresentativo moralmente, culturalmente e politicamente, ma certamente colui che ha alle spalle gli sponsor più potenti, le corporazioni più agguerrite o, in qualche parte d'Italia, quelle cosche

che si dice giustamente di voler combattere. Sul tema dell'elezione del sindaco e del consiglio comunale occorre dunque ancora riflettere a lungo.

Il Parlamento deve inoltre comprendere che c'è una variazione profonda rispetto al 1946, quando fu approvata la Costituzione; ma che tale modificazione è in senso del tutto opposto a quello che oggi alcune forze intendono sottolineare. Dal 1946 ad oggi la società si è trasformata come tutti sappiamo; ma mentre nel 1946 la questione di fondo era la difesa della libertà, e da questo derivava allora il modo di essere della nostra Carta costituzionale e della stessa legge elettorale, oggi la difesa della libertà si identifica con la difesa del pluralismo, che è la forza e la ricchezza della nostra società contemporanea.

Come si esprime questo pluralismo sul piano elettorale? Se andassimo a sistemi maggioritari (le formule, lo ripeto, andranno viste al momento) o a sistemi di schieramenti contrapposti, di tipo uninominale, sarebbe il pluralismo ad essere colpito. Non voglio essere banale dicendo che sarebbero i maggiori partiti - Pannella direbbe la partitocrazia - a trionfare e sarebbero le forze minori e, perdonatemi, in qualche misura anche emergenti ad essere sacrificate. Non condivido la politica della lega, anzi la contrasto e la combatto politicamente, ma le riconosco il diritto di essere adeguatamente rappresentata. La Rete, di cui rispetto e ammiro le battaglie politiche, democratiche e civili, non ha le nostre stesse posizioni ma ha diritto di essere rappresentata, e lo stesso diritto ha rifondazione comunista, che è forza nuova, giovane, minoritaria ed emergente. Se tali forze non fossero rappresentate, si registrerebbe l'accentuarsi di quei fenomeni di distacco, di disaffezione, di protesta e di contestazione che sono sotto gli occhi di tutti anche in questi giorni drammatici.

Con la legge elettorale dobbiamo dunque cercare di corrispondere a quelle esigenze proporzionalistiche che possono essere riviste, corrette, valutate nel concreto (siamo disponibilissimi a farlo, ma con un riferimento che non sia soltanto meccani-

cistico, ma ideale, politico, culturale) rispetto alle attuali esigenze del nostro paese.

Concludo con una osservazione amarissima. Ieri la Commissione affari costituzionali della Camera a maggioranza ha approvato il diktat del ministro dell'interno con il quale vengono rinviate al giugno 1993 le elezioni amministrative che si sarebbero dovute tenere in alcuni comuni il prossimo mese di novembre, prorogando - neanche Mario Scelba faceva queste cose! - per altri nove mesi il commissario prefettizio in comuni già sciolti, con l'argomento del tutto pretestuoso che bisogna attendere la nuova legge elettorale. Si vedrà per tutti gli altri cosa succederà quando ci sarà la nuova legge, ma la prima necessità oggi è di corrispondere a questa esigenza democratica primordiale: il rapporto con la gente. Come potrete poi meravigliarvi, colleghi e amici dei partiti di Governo e compagni del partito democratico della sinistra, se nella mia terra lombarda la lega raddoppierà i voti? E piangerete amaro su questo? È il Parlamento che si accinge a regalare alla contestazione e alla protesta questa possibilità, che noi contrastiamo decisamente.

MARCO BOATO. Signor presidente, colleghi parlamentari, dopo decenni di sistema politico bloccato, di *conventio ad excludendum* sul piano del potere politico centrale e di *conventio ad includendum* nel consociativismo parlamentare, ora siamo di fronte alla accelerata fase di passaggio da una crisi prolungata del nostro sistema politico ad una sorta di precipitazione catastrofica, nel senso tecnico della parola in cui anche i matematici usano il modello di catastrofe (penso a René Thom, ad esempio), perché c'è una precipitazione quasi contemporanea di tutti gli elementi di crisi. Siamo per questo - e mi pare che tutti dovremmo esserne consapevoli, ed in gran parte lo siamo - al limite del collasso del sistema politico-istituzionale e al tempo stesso, con una coincidenza impressionante, siamo al limite del collasso del sistema economico-finanziario.

Noi verdi non abbiamo alcuna intenzione di essere partecipi di questa precipitazione catastrofica né di esaltarne (e tanto meno di incentivarne) gli effetti ma è evidente che se non abbiamo chiara la consapevolezza di ciò che abbiamo di fronte è anche difficile trarne le conseguenze dal punto di vista dei nostri compiti.

Tutto questo sta avvenendo, in campo internazionale, nel totale cambiamento dello scenario sia europeo sia mondiale, soprattutto dopo il 1989. Sono caduti tutti i regimi totalitari dell'Europa centrale e orientale; finalmente è finita la guerra fredda, ma questa ha comportato - e ne stiamo ancora vivendo le conseguenze - la necessità di una nuova legittimazione dei sistemi democratici. Allora il termine « occidentale » coincideva anche con l'identificazione del sistema politico-istituzionale diverso e contrapposto a quello orientale, ma questa contrapposizione non può più essere la principale legittimazione di fatto dei sistemi democratici. Siamo anche, per quando riguarda il nostro paese, alla fine di una sorta di democrazia a sovranità limitata che si contrapponeva alla totale soppressione della democrazia e della sovranità nei paesi dell'Europa centrale e orientale.

Non soltanto l'Italia, ma neppure l'Europa, in particolare l'Europa intesa in senso stretto e restrittivo, quella della Comunità europea dei dodici, sono state fino ad ora capaci di affrontare le straordinarie novità e potenzialità di cambiamento del dopo 1989.

Non è estraneo alle questioni che stiamo affrontando il rilevare l'assoluta inadeguatezza del Trattato di Maastricht (a favore del quale peraltro voteremo) per quanto riguarda il permanente ed aggravato *deficit* democratico, il persistere dell'incapacità - Ralf Dahrendorf, già membro della CEE quale commissario per i liberali, lo ha giustamente rilevato - di una rapida apertura della Comunità ai paesi dell'Europa centrale ed orientale, l'attuale, terribile, prolungata impotenza rispetto alla situazione della ex Jugoslavia.

Il risultato del voto referendario in Francia (che anch'io saluto positivamente, ma non entusiasticamente) è realistico, perché permette di confermare il Trattato di Maastricht, ma fa emergere, giustamente ed inevitabilmente, che quasi un cittadino su due non è d'accordo. Di questi cittadini in disaccordo, inoltre, una larga parte è spinta da ragioni di esasperato localismo e nazionalismo, di paura del futuro e di una Europa unita: ma un'altra forte componente (manifestatasi anche in Danimarca) non ha votato a favore del Trattato per il gravissimo *deficit* democratico che esso presenta.

Ancora Ralf Dahrendorf ha detto a denti stretti che, se avesse dovuto votare in Francia, avrebbe votato « sì », ma al fine di girare rapidamente pagina e pervenire ad una rapida rinegoziazione del Trattato. Non possiamo infatti immaginare che la Danimarca non faccia parte della Comunità europea. Se si può non tenere conto della volontà espressa dal popolo di uno dei paesi membri della CEE, non riesco a capire quali fondamenti di uguaglianza presiedano alla costruzione della Comunità europea.

Per quanto riguarda l'Italia, va sottolineata, come hanno rilevato altri colleghi, tra i quali il collega Macchiano, l'esistenza di una forte crisi di legittimazione del sistema dei partiti. Ebbene, non mi riferisco ad una crisi di legittimazione del partito come tale, non volendo contestare la funzione ad esso attribuita dall'articolo 49 della Costituzione; mi riferisco al sistema dei partiti ed alla identificazione tra tale sistema e il sistema Stato che ha portato alla partitocrazia ed alla degenerazione partitocratica. Questa identificazione ha fatto in modo che la crisi di legittimazione del sistema dei partiti abbia prodotto e stia producendo un'accelerazione drammatica della crisi di legittimazione dello Stato.

Mi rivolgo a lei, presidente, ai colleghi ed in particolare al collega Pannella (che non vedo presente e me ne dispiace, perché dovendo rivolgergli una critica avrei avuto piacere che l'ascoltasse), per dichiarare che ritengo inaccettabile la prospettata analo-

gia tra questa Commissione e il Gran consiglio del fascismo. Paradossalmente, infatti, saremmo in presenza di un Gran consiglio del fascismo che conta al proprio interno anche gli antifascisti: il collega Pannella, chi vi parla, cioè quelli che sono contro il regime. Ora, chi ritenga che questa Commissione rappresenti qualcosa di analogo al Gran consiglio del fascismo alle soglie del 25 luglio e reputi anche che mai avrebbe potuto appartenere ad un tale consesso dovrebbe rifiutarsi sdegnosamente di far parte di essa.

Giudico inaccettabile l'analogia formulata: la ritengo anzi fortemente offensiva e soprattutto storicamente infondata e sbagliata. Ciò non toglie che esista una effettiva necessità di rilegittimazione democratica del nostro sistema istituzionale e politico, che si configuri come una autentica rifondazione democratica.

Sono poco appassionato alle dispute sul passaggio dalla prima alla seconda repubblica, ma ho chiarissimo che la questione cui ci troviamo di fronte è rappresentata dalla totale degenerazione e disgregazione del nostro sistema costituzionale e territoriale, in assenza di una forte rifondazione democratica e di una rilegittimazione democratica del nostro paese.

Nei passati decenni, professor Miglio, si è tanto disputato sul fatto che vi fosse o meno per il nostro paese qualcosa di analogo al trauma provocato in Francia dalla guerra algerina. Si è cercata con il lanternino la nostra Algeria: ma come non vedere che la nostra Algeria, in particolare dopo il 1989, è rappresentata dall'intreccio perverso e spaventoso tra la crisi del sistema politico (oggi alle soglie del collasso), la crisi del sistema economico-finanziario, la continua estensione della criminalità organizzata (addirittura in chiave di potere territoriale) e la devastazione ambientale - voglio sottolineare questo aspetto che molti colleghi dimenticano - che nel nostro paese è assai strettamente intrecciata con il meccanismo della corruzione, della concussione e delle tangenti, che ha pervaso il nostro sistema politico appunto attraverso la devastazione ambientale ed il meccanismo delle opere

pubbliche? Non a caso sul sistema delle opere pubbliche e su quello dei trasporti (cronache di questa mattina) si è basato il sistema di corruzione e di concussione.

Tale situazione non ha solo comportato una devastazione politica ed istituzionale, ma ha anche agito quale strumento di una vera e propria devastazione ambientale.

Questa Commissione, di cui sono orgoglioso di far parte a nome dei verdi, stante il ruolo già attribuitole dal Parlamento e quello che le verrà attribuito in modo più incisivo e penetrante dal provvedimento di legge costituzionale, rappresenta davvero l'ultima prova d'appello per la rifondazione democratica della Repubblica.

È vero che la nostra Commissione è incaricata formalmente ed esclusivamente di affrontare la parte II della Costituzione e le leggi relative all'elezione delle assemblee parlamentari e regionali; credo tuttavia che si sia liquidata troppo superficialmente (non se ne abbia a male qualche collega, lo affermo con grande umiltà) la questione della revisione della parte I, di cui anche la mia parte politica riafferma la validità d'insieme, ma che richiede inevitabilmente, a 50 anni di distanza dalla sua entrata in vigore, alcune riforme.

Voglio solo evocare alcuni temi che emergeranno comunque all'ordine del giorno di questa Commissione e del Parlamento nel corso dell'XI legislatura: la riforma delle norme costituzionali sotto il profilo ambientale e la salvaguardia della tutela degli interessi diffusi (articoli 9, 24, 32 della Carta costituzionale).

Ricordo che il provvedimento di riforma costituzionale in materia ambientale e di riconoscimento degli interessi diffusi (di cui era relatore il collega Acquarone, che mi spiace non vedere oggi in questa sede) è stato approvato nella scorsa legislatura in Senato, essendo state presentate al riguardo numerose proposte di legge costituzionali, prima fra tutte quella da me sottoscritta, seguita successivamente da quella democristiana (primo firmatario il collega Lombardi) e da quella del partito democratico della sinistra (prima firmataria la collega Tossi Brutti). Quella riforma fu approvata all'unanimità, con una sola

astensione, dall'altro ramo del Parlamento nella scorsa legislatura e ci siamo già premurati di ripresentarla al Senato ed alla Camera dei deputati.

Resta aperta la questione — che non a caso vedo ripresa nel disegno di legge costituzionale in discussione presso la I Commissione del Senato — dell'inserimento dell'Italia negli accordi internazionali e nella Comunità internazionale, cioè l'obiettivo necessaria di un rafforzamento dell'articolo 11 della parte I della Costituzione, il quale, fra l'altro, se il disegno di legge di cui sopra verrà approvato nella forma proposta, sarà comunque attribuito a questa Commissione.

Vorrei aggiungere anche la questione del diritto all'informazione e della tutela della *privacy* come tutela della persona. Questi sono temi, onorevole Iotti, che non potevano essere presenti ai padri costituenti, perché allora i sistemi d'informazione consistevano nei giornali e nella radio; chiunque legga l'articolo 21 della Costituzione consta che le preoccupazioni sono riferite alla carta stampata, mentre la tutela della persona risulta considerata, in qualche modo, nell'ultima parte dell'ultimo comma, che fa riferimento al buon costume e che, non a caso, è rimasto totalmente, inevitabilmente disapplicato. Ma non poteva essere altrimenti. L'articolo 21 della Costituzione, invece, va fortemente rafforzato in considerazione del ruolo oggi ricoperto dal cittadino nei confronti del sistema dei mezzi di comunicazione di massa, cioè quella sorte di video-crazia che tutti stiamo vivendo e che non può essere totalmente ignorata dalla nostra Carta costituzionale.

A mio parere, inoltre, nel nostro paese dovremmo giungere rapidamente all'abolizione totale della pena di morte, che l'articolo 27 della Costituzione prevede in caso di guerra, nonostante abbiano provveduto ad abolirla, anche per tale circostanza, decine di stati che fanno parte dell'ONU. Ritengo che sarebbe giusto ed importante per il nostro paese giungere anche a questa riforma istituzionale.

Certo, il punto su cui si è accentrata l'attenzione di tutti i colleghi, e sul quale

anch'io mi soffermerò nel prosieguo del mio intervento, è quello relativo alla parte II della Costituzione e alla modifica delle leggi elettorali. Sarò molto schematico, perché nessuno di noi può avere la pretesa ridicola di contemplare e compendiare in pochi minuti tutto ciò che si può proporre e che dovremmo discutere ed elaborare insieme nei quattro comitati e nelle ulteriori sedute plenarie. Nella mia esposizione, comunque, seguirò lo schema dei comitati che abbiamo ipotizzato.

Per ciò che attiene alla questione della forma di Stato, debbo dire che non mi ha appassionato il dibattito fra forma di Stato e forma della repubblica che ha introdotto il collega Miglio. Sul piano dottrinale e politologico comprendo benissimo cosa si intenda dire e posso anche dividerlo. Ma se intendiamo la forma di Stato nell'accezione complessiva del medesimo, e non lo Stato come il potere centrale, anche il sistema delle autonomie fa parte integrante dello Stato. È una concezione sbagliata quella che contrappone lo Stato alle autonomie locali, che sono parte integrante dello Stato. Il problema attiene alla forma di Stato, cioè a come questo tipo di autonomie si possa realizzare e si possa contemplare in rapporto alla forma di Stato, la quale resterà come è, perché è l'unica che non può essere modificata: resterà comunque e sempre forma repubblicana, salvo un colpo di Stato. L'ultimo articolo della Costituzione (contenuto nel titolo VI della parte II), è l'unico che non possiamo toccare, salvo compiere un colpo di Stato. Ma la forma repubblicana non è necessariamente immutabile nelle sue articolazioni.

I colleghi Martinazzoli, Bodrato ed altri sono intervenuti sulla questione dello Stato unitario e della disgregazione territoriale del nostro Stato.

Per un attimo dovremmo soffermarci (certo, è difficile farlo quando siamo totalmente immersi nelle questioni) a considerare con distacco le epoche storiche della vita del nostro paese. Nella storia di Italia è stato necessario più di un secolo perché, faticosamente e sconfiggendo alle origini le

proposte federaliste (Cattaneo) si addivesse alla costruzione di uno Stato unitario.

Il senatore Martinazzoli ha detto che non capisce cosa si intenda dire con il termine federalismo ma su questo punto non concordo con lui. Credo, infatti, che il significato di quel termine si possa comprendere, che storicamente esistano diversi e differenziati sistemi federali e che, avvalendoci dell'esperienza compiuta da altri Stati prima di noi, sia possibile immaginare - senza ripetere meccanicamente i loro percorsi - altre e diverse forme, a prescindere dal fatto che si chiamino neofederali o in altro modo (per quanto mi riguarda, ho poca affezione per le etichette).

Immagino che si sia già aperta una seconda fase storica (sto parlando di fasi epocali) di articolazione effettiva dello Stato unitario in forma federale. Non ho paura ad usare questa definizione ma se a qualcuno la parola « federale » fa spavento, non ho difficoltà a ricorrere ad altri termini. Naturalmente, una simile forma di Stato non pone in discussione l'articolo 5 della Costituzione, dove è affermato che la Repubblica è una ed indivisibile. Ed è alla luce di questa precisazione che condivido quanto detto ieri dal collega Bodrato a proposito della questione delle « macro-regioni », cogliendo esattamente il problema: rispetto alla Repubblica una ed indivisibile, in quale chiave potrebbe porsi una sua disgregazione obiettiva tramite un'affermazione federalista che non avesse nel suo incardinamento la realtà, eventualmente modificata ma non stravolta, dell'attuale differenziazione territoriale delle regioni?

Non ho alcuna difficoltà, signor presidente onorevoli colleghi, a parlare anch'io - se questo è il termine che vogliamo usare - di Stato delle regioni, a patto che ci rendiamo conto del totale fallimento dell'attuale sistema regionale. Non possiamo immaginare un puro e semplice rafforzamento dell'attuale sistema regionale, il quale rappresenta la riproduzione perdente, a volte peggiorata, del sistema dei partiti a livello centrale. Oggi, questa è la

realtà delle regioni, anche se non di tutte e se non riguarda tutte allo stesso modo.

Ripeto: non ho alcuna difficoltà ad adottare anche questa terminologia, qualora si abbia paura di usare il termine « Stato federale ». Possiamo però parlare di Stato delle regioni partendo dalla presa d'atto che non può trattarsi di un puro e semplice potenziamento dell'attuale realtà delle regioni.

Voglio però precisare, colleghi della lega nord, che non concordo con l'ipotesi da voi sostenuta, quella delle cosiddette macro-regioni. Paradossalmente, con la vostra proposta riproducete per tre tutti i difetti dello Stato centralistico. Nella vostra ipotesi di macro-regioni, sostanzialmente riproducete per tre il sistema dello Stato centralistico a livello di tre repubbliche, le quali – e su questo punto ha ragione il collega Bodrato –, di fatto, anche se eventualmente legate da un patto federativo tra di loro, sarebbero tre repubbliche che al loro interno vedrebbero nuovamente riprodotti tutti i problemi della centralizzazione. Immaginiamo cosa sarebbe una Repubblica del nord rispetto alle singole, attuali regioni che lo compongono! E lo stesso discorso varrebbe per il centro e per il sud.

Quindi, « no » a questa ipotesi delle tre repubbliche, « sì » all'ipotesi dello Stato regionale, anche di tipo federalistico o neofederalistico, nella forma critica che ho espresso poc'anzi.

Ritengo che il collega Guzzetti abbia sollevato una serie di questioni giuste e fondate quando ha posto un problema di carattere non solo costituzionale ma anche amministrativo e fiscale, nel momento in cui si giunga ad un forte rafforzamento del potere delle regioni. Secondo taluni, tale potere può porci al limite del federalismo (per esempio, mi sembra sia questa l'opinione del collega Labriola). Ognuno, dunque, usa terminologie che alludono a questa forma di Stato, anche se poi sembra che vi sia una certa paura rispetto a parole che sembrano divenire una sorta di feticcio. E non è un caso che, così come a livello nazionale si pone la questione elettorale come decisiva rispetto alla stessa

riforma delle istituzioni, lo stesso problema si ponga anche a livello regionale. Ripeto: un puro e semplice rafforzamento dei poteri regionali, lasciando le regioni così come sono e con gli attuali sistemi elettorali, oggi non sarebbe altro che una moltiplicazione perdente del sistema partitocratico.

Per quanto riguarda il secondo ordine di problemi, quelli relativi alla forma di governo, al Parlamento ed al Presidente della Repubblica, prendiamo atto positivamente – perché non l'abbiamo mai condiviso – del fatto che è venuta a cadere l'ipotesi di presidenzialismo. Poiché il principale fautore di tale ipotesi – almeno in una certa fase storica – è stato il partito socialista, a me sembra che il collega Labriola ne abbia sancito definitivamente l'abbandono. Invece, credo si possa immaginare, senza comportare alcun problema per l'attuale Presidente della Repubblica – che con troppa esagerazione, forse, si è posto interrogativi rispetto al proprio ruolo nell'ipotesi di una riforma che lo riguardi – o una limitata riduzione del suo mandato, e la rieleggibilità una sola volta, o la non rieleggibilità pura e semplice. Sia l'una sia l'altra ipotesi non dovrebbero comportare alcun problema di correttezza, neppure di tipo morale, per l'attuale Presidente della Repubblica.

Siamo assolutamente favorevoli ad una forte riduzione del numero dei parlamentari, rispetto alla quale molti gruppi si sono già pronunciati; le cifre che vengono proposte, e che devono essere calibrate, sono di circa 400 deputati e 200 senatori.

Siamo favorevoli ad un rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio e ad una effettiva preminenza di questa figura istituzionale. Sarà doverosa ed inevitabile una drastica riduzione del numero dei ministeri, in alcuni casi procedendo ad una pura e semplice soppressione, in altri casi ad un accorpamento.

Siamo favorevoli, non come scelta di partito – che rispettiamo ma che non ha rilevanza costituzionale – bensì come scelta costituzionale, all'incompatibilità tra funzioni di governo e funzione parlamentare.

Siamo favorevoli ad una differenziazione dei ruoli delle Camere ma non nell'ipotesi sciagurata che una delle due possa essere eletta con votazioni di secondo grado.

Siamo favorevoli ad assumere il sistema tedesco come modello, ma dobbiamo anche tenere conto di quello che, in quel sistema, non funziona. Il punto più debole dell'assetto costituzionale della Repubblica federale di Germania – come qualsiasi uomo politico, politologo o costituzionalista tedesco ormai riconosce – è la funzione del Bundesrat, cioè della Camera delle regioni, che ha un ruolo assolutamente irrilevante sul piano giuridico e, sempre di più, anche di fatto: questa Camera, eletta in secondo grado, è diventata il cimitero degli elefanti. Come giustamente rilevato ieri dal collega Barbera, nell'ipotesi dello stato regionale o federale – non ho paura ad usare questa parola – bisogna ipotizzare una partecipazione al processo di formazione delle leggi che avvenga sulla base di una differenziazione delle Camere elette con votazione diretta, sia pure con sistemi elettorali diversi. Non condivido l'ipotesi del collega Cossutta che i senatori rappresentino solo la regione e i deputati l'intero popolo italiano; ahimè, non è così. Sono stato sia deputato sia senatore ed in base a questa esperienza posso dire che spesso il deputato è assai più vincolato al localismo del collegio di quanto non lo sia il senatore.

Siamo assolutamente favorevoli ad affrontare la revisione di alcuni articoli della Costituzione in materia economica, in particolare dell'articolo 81. Siamo altresì favorevoli alla soppressione del CNEL che, con il massimo rispetto per chi ne fa parte e per chi attualmente lo presiede, è un ente inutile.

Per quanto riguarda la questione delle garanzie, dovendo concludere il mio intervento ricorderò soltanto un'espressione, rinviando ad altro momento il necessario approfondimento. Desidero ricordare le parole del senatore Ruffilli – lo faccio con particolare piacere perché sono stato per un anno membro insieme a lui della Commissione affari costituzionali del Senato,

prima che venisse assassinato – il quale parlava del « cittadino come arbitro ». Questa espressione definisce icasticamente l'obiettivo a cui vogliamo arrivare e ad essa vorrei aggiungere un'altra: « il cittadino come protagonista ». A tal fine occorre potenziare gli strumenti ordinari di democrazia diretta, sia a livello centrale sia a livello regionale, nonché immaginare – condivido le considerazioni del collega Maccanico – un più ampio accesso alla Corte Costituzionale, in forme che dovranno essere studiate e che non possono essere sintetizzate con poche parole.

Sulla riforma elettorale esprimo un'opinione a titolo personale, perché nel gruppo dei verdi è ancora aperto il dibattito. Ho già presentato una proposta di legge in materia e ritengo che il punto di riferimento più adeguato per la realtà italiana sia quello del modello tedesco. Mi sembra, però, che molti colleghi non conoscano esattamente questo modello e che a volte lo confondano con un sistema che prevede premi di maggioranza o doppi turni. Nel modello tedesco, con la stessa scheda elettorale possono essere espressi due voti: uno uninominale ed uno di lista, con la clausola di sbarramento del cinque per cento; il cittadino può anche esprimere un voto incrociato e molte volte sceglie il grande partito con il voto uninominale e formazioni intermedie (ad esempio i Grünen o i Liberali, che in questo modo si sono affermati sulla scena politica) con il voto di lista.

AUGUSTO ANTONIO BARBERA.
Fermo restando che in base all'attuale ordinamento tedesco quello che vale è il voto di lista.

MARCO BOATO. Certo, ma con la possibilità che, se vengono conquistati più seggi uninominali rispetto a quanto la forza politica ha conseguito in percentuale con il voto di lista, i medesimi vengono comunque assegnati. Tale modello, secondo la mia personale opinione, dovrebbe essere adottato, essendo il più idoneo alla realtà del nostro paese.

Signor presidente, colleghi, il gruppo dei verdi manterrà un atteggiamento di

massima collaborazione ed apertura al confronto – non al dibattito inconcludente – nel corso dei lavori di questa Commissione, che, ho già avuto modo di ripeterlo tante volte, è davvero l'ultima prova d'appello per la rifondazione democratica della Repubblica. Credo però che le principali forze politiche tradizionali debbano superare la tentazione, che io vedo ancora fortissima, all'autoriproduzione ed all'autoperpetuazione del sistema dei partiti. Questa tentazione emerge con chiarezza nella vicenda relativa alla legge sull'elezione dei sindaci ed in quella, che io trovo scandalosa, del tentato rinvio delle elezioni a Varese, a Monza ed in altri comuni; emerge anche da alcune ipotesi di riforma elettorale di cui sinora si dibatte solo sugli organi di stampa e che non sono state formalizzate in questa sede.

Se le principali forze storiche cederanno alla tentazione di salvarsi autoriproducendosi, andranno verso il suicidio e verso la fine del sistema politico nel suo insieme. Siamo una forza minore e non abbiamo alcuna presunzione, così come non abbiamo la preoccupazione di autoriprodurre noi stessi. Il nostro ruolo non è quello di mettere paletti o stabilire confini per impedire che l'autonoma rappresentanza politica dei verdi scompaia da questo Parlamento. Siamo totalmente disponibili a soluzioni che mettano in discussione sia la nostra autonoma rappresentanza politica sia quella di altri. Ovviamente queste soluzioni devono servire alla salvezza della Repubblica non del sistema dei partiti.

FRANCO BASSANINI. Signor presidente, le proposte del gruppo del PDS sono già state illustrate dai senatori Salvi e Guerzoni e saranno oggetto dell'intervento del collega Rodotà. Mi limito dunque ad alcune riflessioni parziali, con una premessa d'ordine generale.

Tutti abbiamo la consapevolezza della difficoltà del nostro compito e dell'assoluta necessità di assolverlo con successo, nonché della necessità del massimo impegno e della più ampia disponibilità al confronto. Questa consapevolezza è particolarmente

necessaria in un momento in cui crescono nel paese tensioni, conflitti sociali ed etnico-culturali, processi disgregativi, rivolte fiscali. Siamo di fronte ad una crisi che è insieme di legittimazione del ceto politico e delle istituzioni che questo ceto politico ha innervato, ma anche di rappresentatività, di autorevolezza, di efficienza ed efficacia delle istituzioni.

Questa crisi si intreccia, con effetti moltiplicatori, a quella economica e finanziaria, di dimensioni e gravità che non si verificavano dal primo dopo guerra, nonché a quella crisi di valori che ha caratterizzato gli ultimi anni.

Le cause di questa crisi sono molteplici, e forse, se le analizzassimo, le nostre analisi coinciderebbero solo in parte. Penso però che non si possa non convenire che fra tali cause vi è la degenerazione del ruolo e della funzione dei partiti, l'occupazione partitocratica delle istituzioni, l'esplosione della questione morale, dunque la sovrapposizione alle istituzioni democratiche di una sorta di « cupola », di una oligarchia partitico-affaristica che decide in molte città, in molte regioni ed in molte amministrazioni su investimenti, appalti, commesse, agevolazioni, benefici, credito, informazione e politica industriale fuori e contro le regole della democrazia, del mercato, del diritto amministrativo.

Vi è anche l'evidente fallimento – di cui ormai l'opinione pubblica è consapevole – delle politiche praticate dai governi in questo decennio; dunque, l'evidente fallimento di un ceto politico e del sistema istituzionale. E qui vi sono responsabilità primarie dei partiti di governo, ma in questi casi vi è sempre anche qualche errore e qualche responsabilità dei partiti di opposizione.

Il fallimento è evidente nel dissesto della finanza pubblica, nella crisi monetaria, nella perdita di competitività e nella crisi complessiva del nostro sistema industriale (fino al limite della deindustrializzazione di intere regioni, anche forti, del nostro sistema produttivo); nel degrado della pubblica amministrazione e dei servizi pubblici, nella crisi di efficienza del sistema dello stato sociale, nella devasta-

zione del territorio e nel degrado ambientale, nel deficit infrastrutturale, riscontrabile soprattutto nelle grandi aree metropolitane. Un sistema politico-istituzionale che registra, nella consapevolezza della gente, questi fallimenti, questi insuccessi e l'incapacità di risolvere i problemi, inevitabilmente ne incontra uno di credibilità, di consenso, di legittimazione.

Tutto ciò si innesta su una fase di crisi non solo dei grandi sistemi ideologici e della convinzione – un tempo diffusa – che essi offrirono una facile scorciatoia alla faticosa costruzione di un progetto politico, di un programma di Governo e conseguentemente del consenso intorno ad essi, ma anche di valori, di regole di comportamento, di codici etici, di ragioni di solidarietà e di dedizione civica, di abitudini a dare la precedenza agli interessi generali rispetto a logiche puramente egoistiche.

In una fase in cui l'emergenza monetaria e finanziaria e le affannose risposte politiche del Governo, dominante da vincoli esterni, mettono in discussione, nelle aspettative e nelle angosce del domani, le certezze e i diritti di cittadinanza su cui è incentrato il patto sociale (vale a dire il diritto all'assistenza sanitaria, alla casa, al posto di lavoro, alla sicurezza sociale), questa situazione crea ulteriori elementi di tensione, addirittura pone nella coscienza dei cittadini la domanda angosciata se ancora valga il patto sociale fondamentale, il patto costituzionale su cui si è fondata la nostra convivenza.

Vi sono grandi responsabilità che non dobbiamo discutere in questa sede – ma in questo Palazzo sì – di chi al risanamento finanziario dà una risposta che, per l'ap-punto, mette in discussione non solo condizioni economiche, ma diritti fondamentali di cittadinanza, aprendo un'ulteriore crisi che è costituzionale e morale. Come dicevo, non è questa la sede in cui affrontare tale problema, che è politico e di indirizzi economico-finanziari.

Sappiamo che la risposta ad un simile intreccio di fenomeni e fattori di crisi non può darsi solo in termini di regole, di meccanismi, di istituzioni, di norme per-

ché richiede anche mutamenti profondi di culture, di comportamenti, di politiche di merito, di uomini e di soggetti politici collettivi. Ciò non toglie però che richieda anche mutamenti di regole: questo è il nostro compito. Come, dunque, cambiare le regole per affrontare la specifica crisi politico-istituzionale che, come sappiamo, è crisi di legittimazione, di rappresentatività, di autorevolezza, di efficienza e di efficacia delle istituzioni, dandole uno sbocco democratico? Sbocco che non è scontato, e di questo dobbiamo avere tutti consapevolezza perché non è scontato che la crisi abbia un esito positivo: dipende anche, e non solo, dal lavoro che sapremo fare qui.

Alcuni indirizzi sono già emersi con chiarezza dal dibattito, per esempio quello di attribuire maggiori ed effettivi poteri di decisione ai cittadini su programmi, mag-gioranze e governi e, a livello locale, su sindaci e giunte; poteri che conducano all'attribuzione di chiare e nette responsabilità di governo e di opposizione tramite meccanismi che favoriscano il ricambio e la democrazia dell'alternanza. Occorre costruire regole che costringano i partiti a rinnovarsi ed a rientrare nel ruolo – definito dall'articolo 49 della Costituzione – di soggetti di aggregazione della domanda politica e di partecipazione alle scelte politiche, e non più di occupazione delle istituzioni, del mercato dell'economica e dell'amministrazione. Regole che consentano di avere governi più forti e più stabili, assemblee rappresentative meno pletoriche, meno ingolfate da microdecisioni e dotate di maggiori e più efficaci poteri di indirizzo e di controllo sui Governi; uno statuto delle opposizioni che ne esalti il ruolo di potenziale alternativa e non incentivi pratiche e tentazioni consociative.

Avremo modo di approfondire questi indirizzi che mi sembra siano tra quelli più pacificamente emersi in questi giorni. Aggiungerò soltanto alcune brevi riflessioni su punti specifici ma credo non irrilevanti. In primo luogo, bisogna chiarire che – almeno a mio avviso – non stiamo scrivendo la Costituzione della II Repubblica. Le mozioni istitutive della Commissione

non ci danno questo compito, ma quello di rinnovare profondamente i meccanismi istituzionali della Repubblica fondata oltre 40 anni fa: il patto costituzionale resta quello che ha fondato la Repubblica italiana.

Come già osservava il collega Salvi, la prima parte della Costituzione non è oggetto del nostro lavoro. Il patto costituzionale – lo ripeto – resta quello straordinario manifesto di principi, obiettivi, diritti, libertà e doveri di solidarietà che rappresenta il programma di una avanzata democrazia economica e sociale, di una convivenza di donne e uomini liberi perché liberati dall'emarginazione, dal bisogno e da ogni offesa alla propria dignità di persone. Lì stanno scritti i principi e le finalità ultime che noi non abbiamo il mandato di mettere in discussione. Dobbiamo, invece, riscrivere regole e procedure e ridefinire istituzioni proprio per rendere finalmente possibile l'attuazione dei quei principi, per conseguire quegli obiettivi, per inverare quei diritti, per dar corpo a quei doveri di solidarietà.

Dobbiamo, dunque, attuare un modello – già sancito nel nostro patto costituzionale – di democrazia liberale e pluralista, di avanzata democrazia economica e sociale. Penso che ciò sia scritto nelle due mozioni che hanno istituito la Commissione, ma credo sia il caso di ricordarlo a noi stessi perché dà indirizzi e vincoli al nostro lavoro.

In tema di forma di Stato o, come il presidente preferisce dire – non a torto – di forma della repubblica e di forma di governo (qualche accenno è stato fatto poca fa dal collega Boato), ritengo che non dovremmo trascurare, anche se formalmente l'articolo 11 della Costituzione sta al di fuori dell'oggetto del nostro lavoro, una necessaria riflessione sulle conseguenze istituzionali del processo di integrazione comunitaria e sul modo di armonizzarlo con le regole ed i principi democratici della Costituzione. Vi è, come è noto, un problema che concerne la legittimazione democratica delle istituzioni della Comunità europea che, per quanto ci riguarda, è posto con valore costituzionale

da una legge che il Parlamento approvò e da un referendum che convalidò la scelta e che avrebbe dovuto – consentitemi almeno di usare il condizionale – ispirare una forte iniziativa politica del Governo italiano proprio sul terreno del superamento del gap democratico delle istituzioni comunitarie. Qui, io credo, dobbiamo valutare anche i problemi di diritto costituzionale interno: la Corte costituzionale ha risolto la questione con una acrobatica, ma probabilmente necessaria, interpretazione del vigente articolo 11. Oggi, sulla strada del Trattato di Maastricht, rinegoziato o meno, il problema non può essere risolto solo nei termini di una cessione di sovranità consentita dalla Costituzione a favore delle istituzioni comunitarie così come sono, cioè col gap democratico che in esse è presente. È necessaria, infatti, una riscrittura dei poteri costituzionali interni in relazione all'ordinamento europeo e bisogna affrontare e risolvere, in termini anche di procedure e di regole, la tensione che emerge, e che è ritornata evidente in questi giorni, tra i vincoli di un certo processo di integrazione comunitaria – soprattutto finché esso resta dominato prioritariamente da logiche di tipo monetario – e i diritti e i principi garantiti dai titoli II e III della parte I della Costituzione (rapporti etico-sociali e rapporti economici), che sono parte fondamentale del patto costituzionale e del patto sociale su cui gli italiani fondano la loro convivenza.

Una terza riflessione, sempre in tema di forma della repubblica, riguarda la scelta dell'architettura complessiva dello Stato (se ne è già cominciato a discutere in questa sede).

Condivido i rilievi dei colleghi Salvi e Labriola in ordine al carattere nominalistico che può avere la discussione sul tema « Stato regionale o Stato federale ». Non v'è dubbio che, una volta che ci siamo intesi sulla sostanza, cioè sulla riforma istituzionale dell'architettura complessiva della Repubblica, le definizioni di principio possano essere anche lasciate alla dottrina. Tuttavia, a me pare che si debba invertire una tendenza che è quella per la quale per decenni si è parlato, da parte di

tutte le principali forze politiche democratiche, di stato regionale, di regionalismo, di rispetto delle autonomie, addirittura di regionalismo al limite del federalismo, secondo una formula molto apprezzata negli ultimi anni, ma poi la soluzione istituzionale e l'interpretazione delle norme costituzionali che in concreto è stata data è quella di un rigido centralismo burocratico e statalista che è la conseguenza di un rigido centralismo politico nella struttura dei partiti e nel funzionamento delle istituzioni.

Da questo punto di vista, non è senza importanza il rilevare che il tipo di soluzione (ricordata dai colleghi Salvi e Labriola) che la I Commissione della Camera adottò attraverso l'inversione del metodo di ripartizione delle competenze tra Stato, regioni e autonomie locali contenuto oggi nell'articolo 117 della Costituzione e altre norme di quel progetto sono connaturate più ad un modello di federalismo cooperativo che ad un modello di stato unitario con consistente o forte autonomia regionale. Quindi, non è senza senso chiedersi se l'innovazione istituzionale che si vuole con queste norme introdurre rispetto ad una struttura istituzionale ufficialmente propria di uno Stato regionale e in realtà propria di uno Stato centralistico, non si debba compiere accogliendo con nettezza e chiarezza, anche dal punto di vista di principio, l'idea di uno Stato basato sul modello del federalismo cooperativo. È questo una forma di organizzazione della repubblica che innanzitutto prende atto del fatto che in una società sempre più complessa vi è il rischio di un forte ingolfamento delle domande al centro a fronte dell'impossibilità del centro stesso di effettuare una selezione democratica delle domande sociali, anzi vi è il rischio di una crisi di efficienza e di burocratizzazione delle grandi organizzazioni. Il modello centralistico risulta, altresì, incapace di rispondere efficacemente ai fenomeni di rivolta fiscale dei contribuenti, mentre il modello del federalismo cooperativo riesce a farlo molto meglio. Quest'ultimo non nega i valori della solidarietà né quelli dell'identità nazionale (che è fortissima, ad

esempio, negli Stati Uniti), ma insiste molto sulla responsabilità e l'autogoverno delle collettività locali e decongestiona il centro del sistema, lo Stato centrale, le istituzioni nazionali da una serie di compiti che meglio possono essere svolti in sede locale, secondo quello che un tempo si chiamava principio di sussidiarietà ed ora si torna a chiamare nello stesso modo. Il federalismo cooperativo non ha nulla a che fare col separatismo: è una forma di organizzazione della repubblica e non la divisione del paese in più repubbliche di grandi dimensioni; è un modo migliore di organizzare l'unità di una repubblica pluralista. Esso non comporta, io penso, modificazioni sostanziali per quanto riguarda la revisione del titolo V della parte II della Costituzione rispetto a quelle che già avevano avuto l'approvazione della I Commissione della Camera nella scorsa legislatura, ma comporta conseguenze per quanto riguarda l'organizzazione della rappresentanza parlamentare, della rappresentanza politica nazionale. Infatti conseguenza naturale è l'istituzione di una forma di bicameralismo differenziato in cui le funzioni che attengono più direttamente ai rapporti tra le istituzioni centrali e quelle decentrate, della periferia della federazione, siano svolte da un vero Senato delle regioni, vitalmente collegato al sistema delle istituzioni regionali e locali.

Vi è poi una quarta riflessione che desidero svolgere, signor presidente, tralasciando considerazioni che penso esprimerà il collega Rodotà. Per esempio, credo che egli parlerà della questione della disciplina del sistema dell'informazione che è, a mio avviso, di grande rilevanza costituzionale e attiene all'ordinamento della Repubblica e al funzionamento della nostra democrazia, oltre che alla tutela delle libertà più delicate e importanti.

Un'ultima riflessione, dicevo, vorrei svolgere sul tema della Costituzione economica e finanziaria, oggi particolarmente di attualità. Su tale tema, signor presidente, si leggono e si fanno, anche in relazione alle esperienze straniere, considerazioni che ritengo la nostra Commis-

sione farebbe bene a verificare, in modo da evitare che, come il ministro del tesoro in carica fino a qualche mese fa ha ripetuto per circa un anno, si abbia un'immagine del tutto distorta e falsa del diritto costituzionale comune nei paesi dell'occidente.

Si parte dall'idea che ogni problema potrebbe essere risolto se noi sostanzialmente attribuissimo pieni poteri e piene responsabilità all'esecutivo, al Governo, stabilendo un principio generale di inemendabilità dei provvedimenti che hanno effetti sulla spesa, sulla finanza pubblica, sul bilancio dello Stato. Sono stati presentati proposte e disegni di legge più o meno variamente ispirati a questo principio e che muovono tutti dal presupposto che dell'irresponsabilità finanziaria è innanzitutto colpevole il Parlamento.

La solidità, però, di questo presupposto è molto dubbia. Recenti studi hanno dimostrato che il Governo ha contribuito alla dilatazione della spesa e al disavanzo in misura ben superiore a quella attribuibile alle decisioni parlamentari; che la negoziazione con le *lobbies*, i gruppi di pressione, le organizzazioni di categoria caratterizza la fase intragovernativa della procedura di formazione delle leggi e dei provvedimenti che hanno effetti incrementativi della spesa in misura non meno, anzi più rilevante della fase di approvazione parlamentare. Dunque il conflitto allocativo e distributivo si svolge all'interno del Governo e, al coperto da occhi indiscreti, finisce per avere anche effetti più devastanti.

D'altra parte, dopo l'introduzione dello scrutinio palese in materia di spesa, il Governo dispone di poteri che spesso non usa. Per esempio non utilizza o utilizza rarissimamente il potere di rimettere in Assemblea provvedimenti di spesa all'esame della Commissione quando si presentano o si rischi l'approvazione di emendamenti con effetti di dilatazione della spesa. Molto frequentemente, poi, esprime in Assemblea parere favorevole su emendamenti che hanno effetti di questa natura.

D'altra parte (al riguardo ho fatto un piccolo studio che, se la presidenza della Commissione deciderà di consentire anche

la distribuzione di documenti scritti, metterà a disposizione) è vero che nelle costituzioni di altri paesi vi sono limiti di vario genere al potere di emendamento in materia di spesa, ma questi limiti sono molto variabili e non si traducono mai nella brutale sottrazione di ogni potere di emendamento in materia di spesa e di finanza pubblica al Parlamento.

Questa è una soluzione non adottata in alcun paese, neppure in Inghilterra, dove la limitazione del potere di emendamento in materia di spesa è più forte. Colà, infatti, si consente sempre la presentazione di emendamenti di riduzione o di taglio della spesa; non si ha, quindi, un vero e proprio principio di inemendabilità delle proposte del Governo.

La questione va affrontata in modo più organico, cominciando intanto con il sottolineare che anche qui, signor presidente, appare determinante la riforma delle leggi elettorali e della forma di Governo. Il proporzionalismo esasperato, il voto di preferenza, l'instabilità delle coalizioni, il potere di coalizione rivendicato da ogni componente di una maggioranza composta favoriscono l'irresponsabilità finanziaria, la gestione clientelare della spesa pubblica, la collusione consociativa nell'approvazione di erogazioni e benefici, la rinuncia ad affrontare questioni di struttura o di riforma che non offrano vantaggi immediati in termini di voto di scambio e di raccolta del consenso.

Governi di legislatura stabili, legittimati da una chiara scelta popolare tra programmi e Governi alternativi, sono in grado di proporre manovre di ben più ampio respiro, affrontando anche il rischio dell'impopolarità nel breve termine. Una rappresentanza parlamentare riqualificata dal collegio uninominale e dalla recuperata chiarezza nell'imputazione delle responsabilità e dei ruoli, di Governo e di opposizione, è in grado di controllare, discutere, concorrere alla formazione delle decisioni governative svincolandosi dall'ottica della mediazione fra microinteressi clientelari, campanilistici o corporativi, che oggi è incentivata dalle nostre regole elettorali e istituzionali.

Naturalmente penso (mi permetterò di sottoporre per iscritto proposte) che sia necessario introdurre anche regole nuove in termini di Costituzione finanziaria ed economica, che comporteranno anche una serie di vincoli articolati per l'iniziativa e il potere di emendamento del Parlamento, compensati, però - questo è un punto essenziale -, da un più forte statuto dell'opposizione che, come avviene in altri paesi democratici, consenta ad essa di attivare reali, efficaci forme di trasparenza e di controllo sulla gestione della spesa pubblica e del bilancio dello Stato.

DIEGO NOVELLI. Credo, presidente, colleghi, che almeno in questa Commissione nessuno abbia dubbi sul fatto che l'Italia non stia bene perché la politica è malata.

Ritengo valga la pena soffermarci su alcuni fenomeni che riguardano la nostra vita quotidiana per cercare di capire soprattutto le cause che generano la malattia, anziché attardarci sugli effetti che, oltretutto, possono prestarsi a strumentalizzazioni e consentire diagnosi interessate e fuorvianti.

Si parla diffusamente ogni giorno dello scollamento, della disaffezione, del distacco dei cittadini dalla politica. È largamente diffusa tra l'opinione pubblica la convinzione che la politica sia una cosa sporca, dalla quale bisogna stare lontani.

La crisi che stiamo vivendo in Italia è preoccupante, perché i segni della malattia sono da tempo a tutti evidenti, ma nulla di serio è stato fatto per rimediarvi. La politica da troppi anni viene soffocata, manipolata da un sistema di potere che ha visto i partiti prevaricare sulla vita civile, sulle istituzioni.

« I partiti hanno degenerato, » - sosteneva Enrico Berlinguer nel lontano 1981 - « e questa è l'origine dei malanni dell'Italia. I partiti di oggi » - diceva il segretario del partito comunista italiano in quella critica e frettolosamente dimenticata intervista a *la Repubblica* del 28 luglio 1981 - « sono soprattutto macchine di potere e di clientele; scarsa o mistificata conoscenza della vita, dei problemi della so-

cietà, della gente, idee, ideali, programmi pochi e vaghi, sentimenti e passione civile zero. Gestiscono interessi i più disparati, i più contraddittori, talvolta anche loschi, comunque senza alcun rapporto con le esigenze, i bisogni umani emergenti, oppure distorcendoli senza perseguire il bene comune ».

Passando alle esemplificazioni per dimostrare che la degenerazione dei partiti è il punto essenziale della crisi che stiamo vivendo, Berlinguer ci ricordava che « i partiti hanno occupato lo Stato e tutte le sue istituzioni a partire dal Governo; hanno occupato gli enti locali, gli enti di previdenza, le banche, le aziende pubbliche, gli istituti culturali, gli ospedali, le università, la RAI-TV ed alcuni grandi giornali. Tutte le operazioni che le diverse istituzioni ed i loro attuali dirigenti sono chiamati a compiere vengono viste prevalentemente nell'interesse del partito, della corrente o del *clan* cui si deve la carica. Un credito bancario viene concesso se è utile a questo fine, se procura vantaggi e rapporti di clientela; un'autorizzazione amministrativa viene data, un appalto viene aggiudicato, un'attrezzatura di laboratorio viene finanziata se i beneficiari fanno atto di fedeltà al partito che procura quei vantaggi, anche quando si tratta soltanto di riconoscimenti dovuti ». A questo punto l'intervistatore, Eugenio Scalfari, faceva questa amara considerazione: « Lei, onorevole Berlinguer, fa un quadro della realtà italiana da far accapponare la pelle ». Questa fu la risposta: « E, secondo lei, non corrisponde alla situazione? » Era il 28 luglio 1981, undici anni fa.

« I partiti » - proseguiva ancora Berlinguer - « debbono, come dice la nostra Costituzione, concorrere alla formazione della volontà politica della nazione e possono farlo non occupando pezzi sempre più larghi di Stato, sempre più numerosi centri di potere in ogni campo, ma interpretando le grandi correnti di opinioni, organizzando le aspirazioni del popolo, controllando democraticamente l'operato delle istituzioni ». Ho detto che i partiti hanno degenerato, quale più, quale meno,

da questa funzione costituzionale loro propria, recando così gravissimi danni allo Stato e a se stessi. Mi scuso per questa lunga citazione, ma ho ritenuto utile, per il ragionamento che intendo sviluppare, richiamare quell'analisi coraggiosa, non solo per rendere omaggio ad un grande dirigente politico del nostro paese, ma perché nella sua spietatezza ci faceva comprendere sin da allora la pericolosa china, direi il baratro, che ci stavamo scavando sotto i piedi.

Più che un rifiuto della politica da parte dei cittadini abbiamo un netto rifiuto del modo in cui è stata, e viene tuttora, praticata la politica. Ecco perché si avverte il bisogno di una riscoperta della politica, per restituirla prima di tutto un'etica culturale e di competenza. La politica è la piattaforma, il pilastro portante di tutti i valori della società in cui ognuno di noi vive; se degenera, il pilastro si sgretola, mandando all'aria il sistema su cui si regge la società democratica, la convivenza civile. Quando l'uomo della strada non comprende più gli uomini del Palazzo, vuol dire che il paese reale si è allontanato dal paese legale; significa che società e Stato si sentono rispettivamente estranei, mentre i cittadini e coloro che rappresentano le strutture della politica, i partiti, non comunicano più fra di loro.

Nel momento in cui si inaridisce la politica, si inaridisce anche la democrazia. La politica - diceva Machiavelli, citato ieri dal senatore Mazzola - è l'arte dell'impossibile, ma non può mai essere l'arte dell'incredibile. In queste condizioni, tutto ciò che si riferisce al pubblico diventa sinonimo di malaffare, di corruzione, di intrigo, luogo dove il cittadino non si riconosce più e dal quale pensa di stare lontano, eppure contro il quale deve combattere. Lo Stato, nelle sue varie articolazioni, diventa la controparte perenne, l'avversario contro il quale si sciopera, il potere nemico nei confronti del quale si scaricano malessere, malcontento, delusioni e frustrazioni. La pubblica amministrazione è l'immagine che il cittadino ha dello Stato, da cui, pertanto, se non è strettamente indispensabile, è bene stare

lontano. E, quando non se ne può proprio fare a meno, si deve bere l'amaro calice dell'inefficienza, del pressapochismo, dell'inettitudine, del clientelismo e della corruzione: questa è l'immagine che la stragrande maggioranza dei cittadini italiani ha della pubblica amministrazione, quale diretta espressione dello Stato, a sua volta espressione della politica.

Riscoprire e far riscoprire ai cittadini la politica vuol dire essenzialmente restituire ad essa la sua eticità, fondata nel suo corpo naturale e storico, e reciprocamente corresponsabilizzare il cittadino, che deve essere coinvolto direttamente nelle scelte e nelle decisioni degli uomini e dei programmi, come ricordava poco fa il collega Bassanini, sottraendogli l'alibi della non conoscenza e dell'incompetenza. Occorre poter garantire al cittadino la possibilità di partecipare, di assumere un ruolo non solo rivendicativo, perché partecipazione non vuol dire soltanto poter rivendicare, come nel bellissimo finale del film *Miracolo a Milano*, con tutti quei barboni sulla piazza del Duomo che finalmente possono partecipare ed uno rivendica un milione, l'altro dieci milioni, l'altro cento milioni, l'altro mille milioni e poi c'è l'ultimo, il più furbo, che dice « più uno ». Partecipazione non significa diritto a rivendicare il « più uno »; partecipazione vuol dire corresponsabilizzazione, consapevolezza, controllo della vita politica, assumersi anche la responsabilità delle scelte.

La questione istituzionale assume un rilievo fondamentale per ristabilire un rapporto tra società e Stato, per rinsaldare il collegamento fra paese reale e paese legale. La crisi che l'Italia sta vivendo non è esplosa improvvisamente. La forte domanda di democrazia e di cambiamento fu espressa negli anni sessanta e settanta, se volete anche in modo a volte caotico, confuso e disordinato, da un tumultuoso movimento di massa che aveva investito la fabbrica con i consigli dei delegati, le città con i comitati di quartiere, la scuola con i decreti delegati, il movimento delle donne, la stessa Chiesa cattolica - anche una struttura fortemente gerarchizzata ed autoritaria come la Chiesa era stata investita

dal grande evento, che interessò credenti e non credenti, del Concilio vaticano II -. Ebbene, a quel movimento, che aveva come punto riferimento il modello culturale ispirato ai valori della solidarietà, quei valori che De Rita chiama « la cultura della prossimità », si è contrapposto negli anni ottanta il modello del liberismo più sfrenato, dell'individualismo e dell'egoismo più esasperato, il modello culturale che, per semplificare, definisco del « rambismo ».

La nostra crisi dunque, prima ancora che politica è una crisi culturale, che ha investito tutta la nostra società. È da qui che si deve partire, a mio avviso, per avviare un processo riformatore; sono d'accordo con il professor Miglio - il quale ieri è stato ripreso dall'onorevole Bodrato e poc'anzi dal collega Bassanini - che preferisce parlare di forma di repubblica e non soltanto di forma di Stato, perché così facendo sottintendiamo una cultura politica che ha come punto di riferimento la società, cioè gli uomini, e non soltanto un astratto modello di governo burocratico-amministrativo. Dobbiamo sottrarci al gioco di disegnare un bel modello e di fare delle esercitazioni di ingegneria costituzionale. Quando, per esempio, parliamo del comune - avremo modo di affrontare meglio la discussione in merito alla nuova legge elettorale per l'elezione diretta dei sindaci -, prima cellula dello Stato, quando vogliamo definire il governo di un territorio, dobbiamo prima di tutto definire qual è il concetto che abbiamo di città. Cos'è una città? Una delle più belle ed efficaci risposte a questa domanda rimane quella pronunciata 2.500 anni fa da Sofocle: la città è gente, la città sono gli uomini, la città è vita. Agostino da Ippona, molti secoli dopo, scriveva che la città non consiste di pietre e di torri, ma di cittadini. Robert Parker, uno dei fondatori della scuola di sociologia urbana di Chicago, in uno dei suoi saggi fondamentali sulla città, scrive che la città è qualcosa di più di una congerie di singoli uomini e di servizi sociali come strade, edifici, lampioni, linee tramviarie, telefoni e via dicendo; essa è qualcosa di più di una semplice costella-

zione di istituzioni e di strumenti amministrativi come tribunali, ospedali, scuole, polizia e funzionari pubblici di vario tipo. La città è piuttosto uno stato d'animo, un corpo di costumi e di tradizioni, di atteggiamenti e di sentimenti organizzati entro questi costumi e trasmessi mediante questa tradizione; in altre parole, la città non è semplicemente un meccanismo fisico ed una costruzione artificiale. Essa è coinvolta nei processi vitali della gente che la compone, essa è un prodotto della natura ed in particolare della natura umana. La città per me è come il corpo umano, una macchina meravigliosa fatta di tante parti: un cervello, un cuore, dei muscoli, delle ossa. È una macchina meravigliosa dentro la quale non si possono introdurre tutti i giorni delle tossine, perché altrimenti si inceppa. Se la città diventa città della violenza, dell'emarginazione, della droga, del disagio, delle tensioni sociali, del traffico, dell'inquinamento, ecco allora che la macchina si inceppa. Il referente di chi deve governare la città deve essere l'utente della città stessa, il cittadino; allora un piano regolatore deve essere redatto in funzione di questa esigenza e non della valorizzazione o meno di questa o di quell'area. Gli stessi grandi investimenti, le grandi infrastrutture devono essere fatte in funzione di chi abita nella città e non soltanto delle grandi imprese o delle associazioni a delinquere di « tangentopoli ». Questi concetti, questi valori riferiti alla città valgono e devono essere alla base delle regole di uno stato moderno.

Mi spiace che non sia presente oggi l'onorevole Bossi, avrei voluto sapere se queste mie considerazioni possono essere definite delle banalità, come ieri ha avuto modo di dire. Comunque pongo una precisa domanda: questi concetti, questi valori, questa idea di città o di Stato, vanno salvaguardati o no? Per un movimento come quello che rappresento, che ha fatto della democrazia e del valore della persona umana la sua ragion d'essere, non ci sono dubbi al riguardo. Nella nostra attuale Costituzione sono presenti questi valori o no? Noi diciamo di sì, per questo ricon-

fermiamo la piena validità e respingiamo i tentativi sbrigativi ed un po' rozzi di liquidare l'attuale Carta costituzionale per sostituirla non si sa bene con che cosa, visto che ieri l'onorevole Bossi ci ha detto che la lega deve ancora assumere una decisione al riguardo e che nei prossimi giorni ci farà conoscere le sue reali intenzioni. Egli però ci ha già anticipato che l'attuale Costituzione va comunque buttata via.

Noi difendiamo l'attualità della Costituzione (mi riferisco ovviamente alla prima parte) e ne esaltiamo i forti contenuti politici, culturali ed etici. Non seconda Repubblica quindi, come ha detto l'onorevole Labriola, ma seconda fase della Repubblica per attuare, diciamo noi, quella parte della Costituzione fin qui rimasta disattesa.

Le nostre proposte sono molto semplici e chiare e destinate ad incidere profondamente in termini positivi in direzione di un processo di cambiamento. Noi della Rete siamo per un reale e radicale decentramento dello Stato, per dirla come Giolitti, il nonno di un decentramento dello Stato. Bandiera, spada, toga e moneta (per usare l'espressione del collega Labriola) spettano al potere centrale, tutti gli altri poteri vanno alle regioni ed alle autonomie locali. Noi siamo per una Repubblica delle regioni e vogliamo lavorare per un'Europa federata attraverso le regioni. Ecco perché ci sentiamo impegnati in questa battaglia per dare reali poteri al Parlamento europeo nella prospettiva indicata nel progetto di trattato di unione stilato da Altiero Spinelli, votato a larghissima maggioranza dal Parlamento europeo nel febbraio 1984 e poi subito evirato l'anno successivo con l'Atto unico.

Siamo per una reale autonomia finanziaria dei comuni e delle regioni, assegnando la responsabilità dell'accertamento ai comuni e garantendo, con un fondo perequativo, una equa distribuzione del prelievo fiscale delle risorse tra tutte le realtà del paese. Siamo poi per un superamento dell'attuale bicameralismo riprodotto con due opzioni: o monocameralismo, oppure il Senato delle regioni. Pro-

poniamo inoltre la drastica riduzione del numero dei parlamentari (non ho sentito parlare di questo specifico problema ...

MARCO BOATO. Come non ne ha sentito parlare, ne abbiamo parlato in parecchi!

DIEGO NOVELLI. Chiedo scusa se ho commesso un'imprecisione. Proponiamo, dicevo, la drastica riduzione del numero dei parlamentari partendo da una base minima di 300 deputati e di 150 senatori. Siamo per una netta separazione del potere legislativo da quello esecutivo e quindi per l'incompatibilità fra i due organi. Siamo per l'elezione di un Parlamento attraverso il sistema uninominale con una forte riduzione dei collegi su base regionale, al fine di consentire il recupero dei resti e garantire la rappresentanza territoriale. Un Parlamento così eletto consentirà di salvaguardare il principio della proporzionalità, per noi requisito indispensabile data la peculiarità delle funzioni di questa Assemblea, come Norberto Bobbio ricordava in un interessante saggio del 1988. Siamo per l'elezione diretta dell'esecutivo formato da un primo ministro, da venti ministri e da venticinque vice ministri indicati sulla base degli accordi stabiliti fra le forze presenti nell'Assemblea legislativa. Diciamo un no fermo alla cosiddetta sfiducia costruttiva che favorisce il trasformismo e viola la volontà espressa dagli elettori. In caso di crisi o di mozione di sfiducia il medesimo governo può riproporsi una sola volta al voto dell'Assemblea legislativa, al secondo voto negativo si deve procedere a nuove elezioni. Il potere legislativo rappresenta la sovranità popolare ed è chiamato, nell'arco di tempo del mandato ricevuto, ad esercitarla. Proponiamo la riduzione del mandato da cinque a quattro anni; in caso di dimissione o di impedimento dei ministri provvede alla loro surrogazione l'Assemblea legislativa che rappresenta, tra un'elezione e l'altra, la sovranità popolare. Siamo per la ineleggibilità dopo due mandati. Per quanto riguarda infine le garanzie, siamo per una ferma difesa dell'autonomia della magi-

struttura e decisamente contrari all'idea di una dipendenza del pubblico ministero dall'esecutivo. Siamo per una modifica costituzionale riferita ai comitati regionali di controllo (i cosiddetti CORECO) per giungere ad una loro soppressione. Siamo da ultimo fermamente contrari ad ogni tentativo palese o surrettizio di scavalcamento dell'articolo 138 della Costituzione.

STEFANO RODOTÀ. Signor presidente, voglio sperare che l'aver investito una Commissione *ad hoc* di un compito così impegnativo contribuisca a restituire un po' di dignità alla funzione parlamentare. Ma questo non nasce da una investitura formale (lo hanno già detto altri colleghi), in quanto pesa su questa Commissione una responsabilità drammatica, nel senso non solo dell'urgenza della crisi, ma perché è l'istituzione parlamentare che questa volta si è messa in gioco davanti ai cittadini.

Ho detto con una battuta che questa Commissione è condannata a produrre risultati (non dico al successo) perché altrimenti sarebbe travolto non soltanto un ceto politico, ma la stessa idea della riforma parlamentare, con una delegittimazione, non dirò definitiva ma certo radicale, di questa istituzione.

Credo (lo ha accennato ieri l'onorevole Martinazzoli) che debba sorreggerci il senso di un evento storico, non per enfasi o per risoluzione, ma perché solo così potremo liberarci dalle piccole furbizie, dai calcoli meschini e dai forti interessi di parte che possono rendere il processo che stiamo cercando di avviare prigioniero di logiche dalle quali dovremmo liberarci.

Credo farà bene il presidente a far sì non solo che la Commissione lavori con intensità, ma svolga davvero al suo interno un dibattito su tali temi, in modo che questo non sia soltanto il luogo degli echi.

Le due lapidi di quest'Aula ci ricordano due suggestioni contrapposte: un grande evento ed una grande sconfitta. Non credo che in questo momento spiri davvero il vento costituente che spirava nel 1948 quando nacque la Costituzione. Non vi è il senso di un inizio, ma piuttosto il timore di una fine. Dentro quest'Aula vi è - come

è emerso dalle parole di molti - chi è forse pronto a cogliere un fallimento (non dico ad assecondarlo) ed a trasferire altrove l'impresa della riforma (se ancora questa parola può essere utilizzata). Questa non è una condizione imprevista o inattesa. La delegittimazione della Costituzione repubblicana è impresa avviata da tempo - consapevolmente o no: non so se le responsabilità maggiori siano dei consapevoli o degli inconsapevoli - ed è stata un forte fattore di accelerazione della crisi.

Si è denunciata la radicale vecchiaia di questa Costituzione anche con un falso storico, dal momento che appaiono ridicoli gli argomenti in base ai quali mezzo secolo di storia ci imporrebbe una revisione radicale; l'argomento del tempo non vale nulla rispetto alla sostanza. Non siamo alle banalità della costituzione degli Stati Uniti! Qualcuno si è assunto con questo procedimento, azzardato ed arbitrario, la responsabilità di far venir meno un punto di riconoscimento comune.

Ricordava ieri Martinazzoli che la Costituzione ha rappresentato il quadro all'interno del quale il paese ha potuto realizzare una grandissima impresa di progresso civile, consentendo in qualche momento la partecipazione di tanti, al di là delle maggioranze di Governo e dei consociativismi. Questo fattore di riconoscimento comune purtroppo è venuto meno; non so se riusciremo, attraverso quest'impresa, a ricostruirlo, perché esso era il risultato non della bontà di un testo ma di una larga identificazione dei cittadini. La stessa lotta che andò sotto l'etichetta di attuazione della Costituzione rappresentò un grande fattore di riconoscimento reciproco e comune intorno ad un grande fatto di unità nazionale.

Non sto pronunciando il necrologio della vecchia Costituzione mentre ci accingiamo a scriverne una nuova. Non mi pare di portare cenni nostalgici, richiamando l'eco degli atti che sono a fondamento della Costituzione. Non è solo un dato formale, a mio giudizio, l'aver lasciato fuori dalla competenza di questa Commissione la parte I della Costituzione. Non si tratta di un vincolo o di un'operazione di

regolamento dei confini, ma di un'indicazione della quale non possiamo liberarci: la parte I rimane immutata ed abbiamo dunque un obbligo di coerenza tra ciò che andremo a proporre e ciò che non va modificato.

Ma vi è anche un'altra questione. L'esistenza di un insieme di principi fondamentali, come ha affermato nel 1988 la Corte Costituzionale, resiste alla stessa impresa di revisione costituzionale. Se non sono contenuti solo nella parte I quei principi che, come ha detto la Corte, appartengono all'essenza stessa dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione, essi sono sicuramente anche nella parte I, rispetto alla quale abbiamo un problema di invero nella nuova situazione. Non si tratta, quindi, soltanto di un aggiornamento determinato dalla cronologia, dal passaggio della storia (queste possono essere verità o banalità); dobbiamo affrontare un problema molto più impegnativo, quello di riconoscere quei principi e dare loro valore in relazione al tempo che stiamo vivendo. Non si tratta di « tornare allo Statuto », alle radici democratiche della Repubblica; è qualcosa di diverso: occorre capire quali siano oggi quei principi.

Quando ci riferiamo alla costituzione economica, usando un'espressione ormai di uso comune, e alle urgenze che derivano dalle difficoltà finanziarie del paese, dobbiamo tener presente che esistono gli articoli 41 e 44 della Costituzione. Quando ci preoccupiamo della personalizzazione della politica, dobbiamo ricordarci che la Costituzione si apre con un omaggio non formale, legato non soltanto alla cultura cattolica (che pure lo volle) ma anche alle formazioni sociali e a quell'idea di partito politico che è prevista nell'articolo 49 della Costituzione, quindi nella parte I.

Non vi è nulla di immutabile, dunque, ma certamente esistono punti di riferimento dei quali non possiamo liberarci semplicemente con una mossa volontaristica. E i principi allora? È stato ricordato, e non voglio tornarci, quanto fu aspro e vero il dibattito sulle regioni, e quanti cambiamenti di posizione ritro-

viamo oggi rispetto alle vicende originarie. Tra i principi ispiratori vi era qualcosa in più di quest'idea controversa su come lo Stato dovesse regionalizzarsi: vi era un concetto di diffusione del potere, di un suo fluire lento in una società variamente organizzata. Quest'idea era presente e su di essa i costituenti erano molto aperti, ma erano anche molto inquieti sul futuro del paese, tant'è che vollero prevedere strumenti di garanzia, che possiamo leggere come l'effetto di una situazione storica nella quale la diffidenza reciproca induceva a rafforzare i meccanismi per i quali chi avesse avuto la maggioranza parlamentare non avrebbe comunque potuto « prendere tutto ». Al di là di questa preoccupazione storica, vi era un'intuizione più profonda, quella che nelle democrazie si corre il rischio della tirannia delle maggioranze e che la logica democratica deve essere apertura continua, non solo affidata al giorno del voto e dell'elezione. Negli ultimi anni è avvenuto esattamente l'opposto: si è avuta una gestione sempre più oligarchica e chiusa che, in nome di esigenze, peraltro vere, di stabilità e di decisione, qualcuno vuole razionalizzare e proiettare nel futuro. Ma non illudiamoci che quello che è stato il vero tema di conflitto negli anni passati non si riproduca anche qui dentro.

Rispetto a questo problema della diffusione del potere, che possiamo leggere in una realtà radicalmente mutata da quella dell'immediato dopoguerra, due linee sono emerse dalla discussione in modo molto limpido: il decentramento verso il federalismo (momento molto forte sotto il profilo organizzativo) e l'esigenza di dare più voce ai cittadini (momento democratico e partecipativo).

Scontiamo, infatti, il limite del regionalismo italiano e soprattutto quello delle diffidenze storiche. Non ho vocazioni da pubblico ministero in merito al ritardo nell'attuazione delle regioni, che è un dato di fatto. Lo Stato repubblicano - o, meglio, che si era rivelato tale - si era già costituito ed era erede dello Stato centrale, non dell'idea regionalistica che con tanta fatica si era realizzata nelle norme costituzionali. La « pagina bianca » di Giannini non era

mai stata scritta o, in realtà, era stata scritta ma l'attuazione delle regioni nel 1970 fu avara sul versante del governo centrale e venne ostacolata da una Corte costituzionale che non aveva compreso il senso dell'innovazione introdotta, dandoci una versione rattrappita, ed in qualche momento degenerata, del regionalismo, del decentramento e della diffusione del potere territoriale. Da ciò oggi dobbiamo prendere le mosse; non si tratta infatti solo di immettere nelle istituzioni una nuova idea.

Credo, però, che si debba essere sinceri: il regionalismo, così come l'abbiamo conosciuto e lo conosciamo, ha contribuito alla degenerazione del sistema politico, ha ramificato i difetti della classe politica, ha fatto penetrare interessi di partito laddove non erano arrivati prima. Dunque oggi l'impresa di attuare uno Stato regionale al limite del federalismo o un federalismo all'italiana – come dir si voglia – deve fare i conti con quanto dicevo ed i rischi di frammentazione – non voglio dire di balcanizzazione – sono reali. Tali rischi dobbiamo averli presenti perché esistono anche gli strumenti istituzionali che possono, se non eliminarli totalmente, certamente ridurli in misura notevole. Credo che le affermazioni fatte poc'anzi in questo senso dall'onorevole Bassanini siano significative.

D'altra parte, l'esperienza degli Stati federali ci dice che il vero momento di riflessione si incentra sul potere residuo o sul potere tipico della federazione, non degli Stati: sulle competenze federali negli Stati Uniti, sul principio di sussidiarietà nell'indecifrabile storia dell'unificazione europea, sui poteri sostitutivi così incisivamente razionalizzati, od addirittura inventati, nell'ultima fase della giurisprudenza della Corte costituzionale italiana.

Ieri è stata fatta in questa sede un'affermazione sicuramente meritevole di riflessione, cioè che la federazione che qui può nascere segue un processo esattamente opposto a quello delle grandi federazioni storiche, laddove la nascita dello Stato federale serviva ad unificare entità statuali tra loro divise. Si tratta, quindi, di un « innesto » difficile, che per di più avviene

in un momento in cui la natura delle istituzioni dello Stato nazionale – non voglio più parlare di Stato centrale – non sono messe in discussione, ma visibilmente poste in un'ottica diversa dal fatto che una serie di competenze da un lato emigrano, o sono già emigrate, nella direzione di entità sovranazionali (la stima statistica è che a metà del decennio che si è aperto l'80 per cento delle decisioni saranno prese a Bruxelles) e dall'altro sono erose dalla pressione di organi di tipo regionale.

Questi sono il tema e la strategia che abbiamo di fronte. Come realizzare questi obiettivi, secondo quali linee? Noi partiamo dal dato, sul quale la Costituzione è incentrata, rappresentato dal sistema parlamentare, basato su un bicameralismo che, così come la storia istituzionale della Repubblica conferma, ha visto crescere l'irrazionalità.

Non abbiamo soltanto il problema di ridurre il numero dei parlamentari, ipotesi più o meno illuministica o razionalizzatrice. Una considerazione aziendalistica ci dovrebbe far concludere che sono sufficienti 315 parlamentari; abbiamo il paradosso di una Camera e di un Senato che svolgono esattamente lo stesso lavoro, rispettivamente con 315 e con 630 membri: vorrei sapere quale imprenditore si dedicherebbe ad una organizzazione del lavoro che vede lo stesso prodotto, nella stessa unità di tempo, affidato ad un certo numero di addetti in un'entità produttiva ed al doppio in un'altra. Se volete, tra l'altro, posso anch'io mettere a disposizione della Commissione alcuni banali tentativi di ricerca sul lavoro delle Commissioni, le quali svolgono la loro attività con la partecipazione di un numero di parlamentari che oscilla tra la metà ed un terzo dei membri della Commissione medesima.

Dobbiamo, quindi, affrontare in primo luogo un problema di razionalizzazione, anche se so benissimo che questo è un argomento che può essere trattato solo entro certi limiti, perché il numero dei parlamentari è funzionale ad altri aspetti. Ieri ricordava giustamente la collega Salvato che se riducessimo a 400 il numero degli appartenenti ad uno dei rami del

Parlamento – non voglio parlare adesso di Camera o di Senato – si avrebbe immediatamente un forte effetto di riduzione della frammentazione politica. Non c'è alcun dubbio in proposito.

Ciò non vuol dire che scomparirebbero tutti i soggetti parlamentari attualmente presenti, ma si ridurrebbe in maniera radicale la possibilità di incidere, per esempio, sulla formazione delle maggioranze attualmente necessarie per la concessione della fiducia ad un Governo o per l'approvazione di una legge. È chiaro, dunque, che il numero dei parlamentari è funzionale al tipo di rappresentanza che si vuole offrire ed anche al peso che alla rappresentanza si vuole attribuire. Tornerò su questo punto perché quello della rappresentanza e della sua ponderazione è un problema che dobbiamo sicuramente affrontare.

Debbo dire che oggi viene indicata – e non soltanto indicata – un'ipotesi radicale, a sostegno della quale vengono addotte due motivazioni. Una di esse è esplicita ed è quella di trasferire sostanzialmente il potere ai cittadini; mentre la seconda, meno dichiarata ma altrettanto trasparente, è quella di ridimensionare, o addirittura cancellare, il ruolo dei partiti nel sistema politico, sia pure con argomentazioni presentate più pudicamente, ossia sostenendo che si vogliono eliminare i partiti attuali.

Lo strumento – non dirò il grimaldello – di cui ci si vuole servire è quello del sistema uninominale secco all'inglese. Essendo in questo molto laico, non attribuisco valore salvifico a nessun sistema elettorale; però, come ha detto l'onorevole Pannella (il quale, dopo aver dato giuste « bacchettate » agli assenti è scomparso da quest'aula; è sempre molto sgradevole polemizzare con chi non è presente, ma è lui a volere certe conseguenze), il sistema uninominale all'inglese non rappresenta le colonne d'Ercole della liberaldemocrazia.

Dalla metà degli anni settanta quello che viene, a torto o ragione, ritenuto uno dei campioni della liberaldemocrazia, ossia Ralf Dahrendorf, ha sviluppato la più seria, ragionata ed anche prudente critica

proprio al sistema britannico. Il primo testo in cui tale critica compare è un opuscolo anonimo, ma certamente scritto da Dahrendorf, pubblicato nel 1976. Dahrendorf va alla radice e coglie uno dei veri problemi del sistema uninominale secco, che ha avuto grandi meriti storici, ma che in Inghilterra (Dahrendorf non generalizza) ha prodotto due effetti, uno dei quali è quello di abbassare la soglia della partecipazione politica, rendendo maggiormente inutile la presenza di coloro che non sono preventivamente disposti a riconoscersi integralmente nei candidati concorrenti. La storia di questi anni gli ha dato ragione, perché i tentativi di innovare il sistema politico inglese attraverso nuove formazioni sono stati inutili. Oltre ad abbassare la capacità di rinnovamento del sistema, il metodo uninominale ha fatto diminuire il grado di partecipazione dei cittadini alla cosa pubblica, tanto che perfino Margareth Thatcher, alla fine del suo lungo regno, si preoccupò del problema e ne investì una Commissione parlamentare che ha poi pubblicato un rapporto intitolato: « Allargare la partecipazione dei cittadini ».

Non mitizziamo nulla, quindi, ma poniamoci una serie di problemi, a cominciare da quello dei mediatori sociali, che comunque ci sono in tutti i sistemi, per cui la scelta della legge elettorale sarà anche la scelta di quale tipo di mediatore sociale vogliamo privilegiare.

Poniamoci poi il problema – sia pure come sfondo e non come diretto oggetto di regolazione – dell'incidenza sempre crescente delle tecnologie nel processo politico. Non commettiamo cioè l'errore di presunzione commesso dalle banche centrali e dalle borse che hanno sottovalutato l'introduzione dell'elettronica negli scambi monetari e borsistici, con gli effetti che oggi cogliamo. Si tratta di un problema che nel sistema uninominale è particolarmente visibile perché diventa decisivo il ruolo degli strumenti adoperati dalla televisione nell'approccio diretto ai cittadini.

Cito allora – poi le svilupperemo nelle nostre discussioni – alcune questioni che abbiamo di fronte. Credo che oggi l'espe-

rienza comparatistica ci indichi la strada di un *mix* tra proporzionale e uninominale. Il sistema proporzionale, infatti, consente non solo la rappresentanza, nel senso di riproduzione di quello che un paese è, ma soprattutto lascia aperta la strada alla possibilità di produzione di nuove identità politiche. Qualcuno ritiene che i sistemi rimangano democratici quando riescono a produrre nuove identità politiche e che il processo democratico subisca un arresto quando questo non è più possibile. Il sistema nominale, invece, introduce non solo un elemento di razionalizzazione ma migliora o rende più responsabile la selezione del personale politico da parte sia dei partiti sia dei cittadini.

Vi è poi il problema, che non è solo italiano, del ruolo dei partiti. Al riguardo si pongono due questioni che possiamo mettere sotto l'etichetta della trasparenza ma che in Italia hanno i colori e il vizio antico del trasformismo.

Quello che si è criticato non è l'eccesso di delega ma l'uso che della delega hanno fatto i partiti. Per esempio, nelle nostre discussioni mi sono venuto convincendo dell'utilità di sistemi a doppio turno, a condizione però che le dichiarazioni dei partiti siano tutte fatte prima che il processo elettorale cominci: guai se tra il primo e il secondo turno lasciamo ai partiti mano libera per giocare il voto ricevuto dai cittadini al primo turno. Se c'è un secondo turno, i cittadini devono sapere fin dall'inizio qual è lo schieramento che si delinea; e il secondo turno a questo punto assume la particolare valenza di essere una scelta già qualificata per sé. I cittadini sanno cioè che esprimono il loro voto per determinare una coalizione alla quale si attribuisce un di più per governare. Il processo deve però essere limpido fin dal momento di partenza altrimenti alcuni dei pericoli che vogliamo eliminare rischiano di essere esaltati.

Presidente, anche perché la legge elettorale agli occhi dei cittadini si è identificata come il passaggio essenziale dell'intero processo di riforme istituzionali, credo che questa Commissione, con un lavoro nei comitati ma con un ritorno abbastanza

rapido in sede plenaria, debba riuscire a definire gli assi portanti in base ai quali poi arrivare tempestivamente ad una proposta in materia di legge elettorale. Al riguardo non mi farei condizionare dai ritmi della legge sui poteri da attribuire alla Commissione perché, se questa avesse la capacità di produrre un'ipotesi di riforma elettorale, per l'opinione pubblica e per il Parlamento vi sarebbe un impulso talmente forte che si potrebbe camminare anche se la legge non avesse ancora completato il suo complesso iter.

Detto questo, si apre il problema del Governo, che è legato a tutto il sistema che si viene impostando e a proposito del quale credo che le ipotesi cosiddette neoparlamentari possano essere seriamente esplorate ad alcune condizioni, la prima delle quali è che si deve assolutamente riconsiderare la posizione del Presidente della Repubblica, il cui ruolo istituzionalmente più rilevante è oggi quello di commissario della crisi. Poiché il ruolo del Capo dello Stato deve essere più di garanzia generale che non di intervento attivo, la sua collocazione deve essere riconsiderata, comprese probabilmente le presidenze di organi come il Consiglio supremo di difesa e il Consiglio superiore della magistratura. Questa seconda considerazione la faccio con maggiore prudenza, ma c'è un problema di coerenza sul testo.

Si pongono poi i problemi concernenti il Parlamento e i cittadini. La scelta diretta del Governo, come si dice oggi, rende sicuramente recessivo il ruolo dei partiti ma rischia di azzerare quello del Parlamento. Siamo tutti d'accordo sul fatto che il Parlamento debba essere rinforzato sui terreni del controllo e della grande legislazione; occorre quindi rivedere - e si è già fatto qualcosa - l'agenda parlamentare anche per ciò che riguarda gli spazi che devono essere riservati alle minoranze, le quali devono svolgere più puntuali funzioni di controllo e di proposta.

Il Parlamento però si trova ad essere oggi - ecco la nuova versione dell'indirizzo politico, di cui altrimenti rischierebbe di essere privato - anche l'unico luogo possibile tra le esigenze sovranazionali e le

esigenze della nuova struttura territoriale dello Stato. Non deve limitarsi al ruolo di Camera delle regioni, che ha altri più specifici e definiti compiti; è il depositario di grandi funzioni, in primo luogo di quelle che riguardano i diritti fondamentali dei cittadini, non a caso sottratte alla questione del voto segreto e rispetto alle quali si deve considerare anche la possibilità di escludere il voto di fiducia (altro capitolo che deve essere scritto).

C'è poi la questione delle cosiddette decisioni irreversibili, di cui abbiamo parlato altre volte. Ne cito una soltanto: nel quadro della legislazione, le leggi di ratifica dei trattati internazionali devono poter essere, previste determinate condizioni, sottoposte a referendum popolare?

Vi è inoltre la questione dei cittadini: la democrazia immediata rischia di essere soltanto la democrazia dell'investitura, se fra un'elezione ed un'altra c'è il silenzio dei cittadini. Rivediamo allora il sistema dei referendum; ritengo, però, che non dovremmo modificare il numero delle firme né accedere oggi all'idea, che pure avevo condiviso, di un giudizio preventivo della Corte Costituzionale, perché abbiamo visto che attraverso la raccolta delle firme possono nascere nuove identità e nuovi soggetti politici.

Altro aspetto: l'iniziativa popolare deve essere profondamente rivista. Ne parliamo (io stesso ne parlo) dalla VIII legislatura, riprendendo idee che sono diffuse e che ho visto maturare nelle posizioni degli studiosi.

Occorre altresì considerare l'obbligo del Parlamento di prendere in esame l'eventualità di un referendum. La Commissione Bozzi aveva accettato l'idea che i promotori del referendum potessero avere accesso alle Commissioni parlamentari che discutono delle proposte dei cittadini e un accesso più largo alla Corte.

Circa i controlli non aggiungo altro, avendo già esposto alcuni elementi a proposito del Parlamento.

Il tema della Corte dei conti diviene centrale, non solo come strumento ausiliario del Parlamento, ma come strumento capace, nell'ambito di una costituzione

economica, di rappresentare quel fattore di controllo che non può essere tutto affidato, in un quadro di emergenza, all'iniziativa del Governo.

Per quanto riguarda la questione della magistratura, spero vivamente che le tentazioni del passato siano state cancellate non dico dalla storia, ma dalla cronaca più recente.

FRANCESCO PONTONE. Signor presidente, onorevoli colleghi, nella proposta di legge costituzionale che abbiamo presentato in Senato, abbiamo proposto, al fine di meglio delineare i poteri della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, lo svolgimento di un referendum preventivo sulla forma della prossima repubblica: se debba cioè essere presidenziale o parlamentare.

Con la nostra proposta abbiamo voluto fare in modo che sia il popolo a scegliere la nuova forma di repubblica e non sia, come invece si sta delineando in quest'aula, il Parlamento ad imporre al popolo la nuova forma istituzionale.

In questa Commissione si stanno delineando due schieramenti, quello favorevole allo Stato a base regionale e quello favorevole allo Stato a base federale. Non facciamo parte di alcuno dei due schieramenti, perché siamo per lo Stato unitario.

Il professor Miglio nel suo intervento ha detto: « Ritengo che abbiamo fatto bene i rappresentanti di una delle parti politiche presenti in Parlamento, il movimento sociale italiano-destra nazionale, a dire che in fondo le regioni sono da eliminare. In questo modo, infatti, si ha almeno il punto alternativo. Nella situazione in cui siamo arrivati non c'è scelta o meglio la scelta è tra posizioni estreme ». Ringraziamo il professor Miglio di averci riconosciuto il dono della chiarezza.

Per quanto riguarda il tipo di legge elettorale (sembra che questa sia la sola preoccupazione della Commissione), si sta discettando se debba essere maggioritaria o proporzionale corretta con premi di maggioranza. Ebbene, i premi di maggioranza sono una mostruosità che serve a rafforzare la maggioranza esistente, boc-

ciata e penalizzata dalle elezioni del 5 aprile.

Riteniamo che il sistema debba essere proporzionale: un sistema elettorale che in questi giorni viene demonizzato in quest'aula. È inutile trincerarsi dietro i soliti paraventi secondo cui la proporzionale significherebbe frazionismo, polverizzazione, frantumazione e ingovernabilità; la proporzionale rispecchia a nostro parere il nuovo che si forma giorno per giorno, rappresenta le nuove forme di vita, di organizzazione, di espressione della volontà dell'animo popolare.

Nell'ambito della legge elettorale bisogna attribuire, come è stato sempre proposto dal movimento sociale italiano-destra nazionale, ai cittadini italiani residenti all'estero il diritto di partecipare alle votazioni per il rinnovo della Camera e del Senato mediante l'elezione di propri rappresentanti. È un diritto sacrosanto che non si può continuare a disconoscere.

Ci permettiamo di compiere una rapida analisi di quella che deve essere la disciplina di un Parlamento moderno, di cui è necessaria la sostanziale revisione, sia dal punto di vista della composizione sia da quello dell'attribuzione delle funzioni.

Se si vuole veramente riformare il Parlamento, non basta tenere soltanto presente la sua funzione di legislatore, ma occorre esaltarne soprattutto la funzione di indirizzo generale politico e di controllo.

Come è a tutti palese, la funzione di indirizzo è stata « scippata » da tempo all'organo che è espressione della volontà del popolo elettore dalla classe politica selezionata dai partiti. Ed i partiti, in quella che suol chiamarsi costituzione materiale, soffocando il Parlamento nella sua funzione di indirizzo politico lo hanno in definitiva espropriato della funzione di controllo.

Cerchiamo quindi di delineare sommariamente la posizione del movimento sociale italiano-destra nazionale, che vuole massimamente esaltare il Parlamento quale legislatore, ritenendo che esso debba essere in tale funzione celere e soprattutto capace. In particolare, il movimento sociale vuol dare al Parlamento la possibilità

di esprimere fino in fondo le sue vocazioni istituzionali di massimo reggitore dell'indirizzo politico e di titolare del controllo.

Noi del movimento sociale italiano-destra nazionale, ponendo l'accento sulla funzione legislativa, riteniamo che la scelta bicamerale, per avere autentico significato, debba comportare autenticamente due Camere che abbiano funzioni e compiti distinti, in modo da evitare doppioni nell'esame delle medesime normative. Si è invece proceduto nell'arco della quarantennale esperienza del bicameralismo ad una sterile e stanca ripetizione di dibattiti.

Le Camere vanno innanzitutto differenziate quanto all'esercizio della funzioni legislative, che deve si competere ad entrambe ma nell'ambito di materie diverse. La specializzazione legislativa è la vera chiave di soluzione, fermo restando che la statuizione dell'indirizzo politico e del controllo deve spettare ad ambedue i rami del Parlamento e non essere riservata ad una sola Camera.

La previsione di differenziare per materia le competenze legislative, implicando una specializzazione, comporta di per sé una maggiore ponderatezza dell'esame dell'argomento trattato da parte della Camera competente.

Occorre comunque prevedere la necessità che entrambe le Camere votino sulle tematiche di fondo, rappresentate dai disegni di legge costituzionali e da quelli concernenti la materia elettorale e l'assetto fondamentale degli organi ed enti aventi rilevanza costituzionale, nonché altre rilevanti questioni chiaramente definite.

Non è possibile invece che ogni proposta legislativa richieda la ripetizione dei medesimi passaggi procedurali in ciascuna delle due Assemblee. D'altra parte il vigente sistema di bicameralismo perfetto, caratterizzato da competenza legislativa collettiva ai sensi dell'articolo 70 della Costituzione, non offre alcuna effettiva garanzia contro l'introduzione di disposizioni improvvise e comporta iter tortuosi per l'approvazione delle leggi necessarie per la sempre più intensa attività della pubblica amministrazione.

Va sottolineato che la proposta da molti avanzata di riservare soltanto ad una Camera la funzione di alto controllo, lasciando all'altro ramo del Parlamento l'intero carico della funzione legislativa, appare davvero inidonea, perché attribuisce alla Camera titolare della funzione legislativa un peso difficilmente sostenibile, con tutte le prevedibili conseguenze deleterie.

La ripartizione della legislazione per materia va invece incontro alla richiesta, proveniente dalla società civile, di sempre maggior impegno e specializzazione del legislatore.

Dopo aver tratteggiato la nostra proposta, sentiamo l'obbligo di precisare, in tema di bicameralismo, che la possibilità di procedere ad una seconda lettura dei provvedimenti legislativi non è a nostro parere affatto esclusa, ma è subordinata alle valutazioni del Presidente della Repubblica circa il fatto che il testo approvato contenga argomenti di competenza dell'altra Camera.

Noi del movimento sociale italiano-destra nazionale abbiamo sempre ritenuto, e riteniamo oggi con maggior vigore, che occorra una migliore rappresentatività di ciascuna Camera, di modo che essa eserciti da sola la sovranità popolare. Ecco perché proponiamo che ciascuna Camera, per la metà dei suoi componenti, debba essere eletta in base a collegi elettorali costituiti secondo l'attività esercitata dai cittadini. La rappresentanza territoriale va quindi integrata con la rappresentanza per categoria. È nostro intimo convincimento che una riforma dell'istituzione parlamentare veramente fruttuosa non possa prescindere dalle modalità di elezione delle Assemblee legislative.

Per restituire lo scettro al principe cittadino occorre ricercare le forme effettive della partecipazione, che sono correlate alle categorie di cui fa parte il cittadino stesso. Sovente si suole contestare tale impostazione, evidenziando che viviamo in una società caratterizzata da forte mobilità, quindi non chiusa in caste inamovibili. Ma perché mai una società in cui le categorie sociali sono aperte dovrebbe evitare di avere in esse un'espres-

sione rappresentativa in Parlamento? Anzi, la modalità sociale è fattore positivo che, rendendo dinamica la partecipazione categoriale, in qualche misura ne rinfresca la classe rappresentativa, essendo in mutamento il corpo elettorale, quindi avviando alle facili critiche sul corporativismo stagnante.

Onorevoli colleghi, noi del movimento sociale italiano-destra nazionale partecipiamo a questo dibattito con grande amarezza e con grande speranza. Con grande amarezza perché constatiamo che una delle questioni principali della partecipazione popolare - l'elezione diretta del Capo dello Stato - non la si vuole affrontare in pieno. Partecipiamo anche con grande speranza perché riteniamo comunque conclusa la fase dilatoria dei comitati di studio, costituiti durante l'VIII legislatura, della infruttuosa Commissione Bozzi, delle varie discussioni che si sono tenute nella X legislatura nelle Commissioni costituzionali della Camera e del Senato.

Vogliamo che le riforme siano fatte bene e presto, perché si accelerino le procedure, perché si migliorino i risultati, soprattutto perché si colmi il divario, sempre più crescente, tra un'Italia legale e parlamentare sempre più asfittica e chiusa e le istanze di partecipazione che provengono dal paese reale, dalla società civile, da una nazione viva.

PRESIDENTE. Do la parola all'onorevole Soddu, che era iscritto a parlare ieri e che con il suo intervento concluderà l'odierna discussione sulle linee generali.

PIETRO SODDU. La ringrazio, signor presidente. Augurandomi di non abusare della sua cortesia, desidero anzitutto giustificarmi per la mia assenza di ieri. Voglio richiamare la sua attenzione sul fatto che taluni di noi, come più volte ha evidenziato anche il collega Boato, non possono partecipare permanentemente ai lavori di questa Commissione, a meno che non si realizzi un nuovo modello di calendario che ci consenta di essere presenti qui senza danneggiare il lavoro delle altre Commissioni di cui siamo membri.

Ciò premesso, desidero soffermarmi su un aspetto che in parte abbiamo già illustrato nel corso del dibattito relativo all'istituzione di questa Commissione e che, per altro, è stato richiamato da altri colleghi, appartenenti sia al mio gruppo sia ad altre formazioni politiche. Voglio cioè ricordare che abbiamo limitato il campo di lavoro della Commissione ritenendo che la parte I della Costituzione fosse da non riformare, proprio nel senso letterario del termine. Ritenevamo che essa dovesse restare valida e che se mai dovesse essere aggiornata, nella sua attuazione, con gli istituti del diritto positivo, nonché con la struttura istituzionale.

Proprio partendo dalla permanente validità della parte I della Costituzione e dei grandi principi in essa contenuti, abbiamo compiuto le nostre scelte istituzionali, convinti che quelle relative al sistema elettorale, al sistema di governo e alla forma di Stato non fossero né astratte, né rappresentative di un esercizio di dottrina, bensì motivate dal fatto che ci riconosciamo nella parte I della Costituzione e nei suoi principi generali. Riteniamo, infatti, che questi ultimi siano tuttora validi e soprattutto ci riconosciamo, per quanto riguarda gli assetti istituzionali della politica, nel fondamentale pluralismo che la Costituzione contiene.

La crisi che stiamo attraversando è complessa, tanto che qualcuno la definisce addirittura disperata. Sulla crisi della politica e della democrazia, sulla difficoltà di ancorare la democrazia ai valori della società moderna vi sono scritti che appartengono a tutte le scuole di pensiero, anche la nostra. Non credo sia ora il caso di richiamarli e mi limito a ricordare che in quegli scritti vi è un tale pessimismo sulla sorte della democrazia, che non possiamo non tenerlo presente quando discutiamo della riforma della Costituzione. Credo si tratti di un pessimismo che in parte debba essere accettato, perché sappiamo quanto sia difficile far ritrovare alla politica la sua funzione di primato rispetto agli altri settori della società, la quale oggi è divenuta tanto complessa da portare la sociologia sistemica a ritenere, addirittura, che

in essa vi siano sottosistemi autonomi che funzionano per conto proprio. Se, partendo da questa concezione, che in parte anch'io ritengo valida, dessimo alla politica il significato di un sottosistema che, al pari di altri, gioca il suo ruolo nella società, credo che oggi ci troveremmo di fronte ad una politica che sempre più si impoverisce, che sempre più perde le sue funzioni di primato e di governo su tutta la società. Di questo potremmo essere felici se il sistema funzionasse regolarmente: se la società funzionasse in modo armonico non vi sarebbero problemi. Sarebbe molto più facile dettare le regole della politica rispetto alla sua crisi interna, se non ci fosse anche la necessità di risolvere il problema di come far divenire la politica un fattore primario su tutto il resto.

Dunque, concordiamo con il pessimismo di chi parla di incertezza e di disorientamento, perché anche noi sappiamo benissimo che vi è stata la crisi delle ideologie, delle grandi narrazioni – come qualcuno preferisce chiamarle –, dei sistemi che garantivano una spiegazione ed un senso alla vita di ciascuno. Ma soprattutto il punto dal quale partire credo debba essere individuato tenendo conto del fatto che oggi è venuto a crearsi un processo caotico. La cosiddetta scienza del caos ritiene però che anche in quest'ultimo vi sia un elemento attrattore in grado di ricostituire l'ordine. Pur usando questo schema con tutte le riserve, non vi è dubbio che anche in politica occorra, se vogliamo superare la crisi che la caratterizza, un punto di riferimento (un elemento attrattore, appunto) in grado di avere in sé gli elementi che riportino all'ordine.

I partiti hanno colto questo elemento nuovo, ma non le soluzioni; quando si parla di partitocrazia bisognerebbe avere la capacità di analizzare i perché degli errori compiuti nel momento in cui si sono trovati di fronte a sottosistemi che intaccavano la democrazia nel suo complesso. Mentre l'irruzione nel sistema politico dei *mass media* e di altri fattori già richiamati non consentiva ai partiti di dominare il

quadro complessivo della società, di governarla e di mantenerne i caratteri democratici, essi hanno fatto l'errore di pensare che, inserendosi nei subsistemi dell'economia, dell'informazione, della giustizia e di quant'altro esiste nella società complessa, potessero garantire l'evoluzione del sistema in termini democratici.

Si è verificato invece esattamente il contrario, ed il sistema è andato degenerando, così come la funzione dei partiti. Entrambi si sono contaminati dei vizi peggiori ed oggi ci troviamo di fronte alla realtà ben nota. Ho fatto questa premessa riservandomi di affrontare il discorso in modo approfondito in un momento successivo.

Non mi soffermo neanche sulle proposte di abolire il CNEL, di riformare la Corte Costituzionale, di modificare la parte dell'articolo 11 che riguarda i rapporti internazionali, di verificare quali siano i nuovi diritti soggettivi emersi in questi anni, quali siano gli interessi diffusi, quale il ruolo dell'ecologia e quali i limiti dello sviluppo. Tutte queste proposte hanno una loro validità e le esigenze prospettate devono trovare risposta. Ma vanno approfondite.

Molti intravedono la soluzione della crisi nella rottura dell'unità dello Stato (uno dei principi della Costituzione) e nella diffusione del potere (noi siamo fra coloro che ritengono che il potere debba diventare più articolato e, se vogliamo usare questo termine, più partecipato); altri la intravedono nello strumento referendario che dia voce ai cittadini. Questa soluzione va però considerata con cautela, perché se il referendum non ha una tesi ed una contropotesi non costituisce un procedimento democratico. Altri ancora hanno individuato la soluzione della crisi nell'individuazione di un potere forte che intervenga sia nei momenti di difficoltà economica, o contro fenomeni di tipo criminale, sia per risolvere problemi dell'informazione e della convivenza civile, un potere incentrato nel Presidente della Repubblica.

Ognuna di queste ipotesi può avere elementi validi, ma occorre anche individuare all'interno della struttura istituzionale e della funzione dei partiti e delle

forze sociali funzioni tali che rendano democratici i meccanismi della formazione dell'opinione pubblica. Questa non è più quella che si formava attraverso i giornali dei tempi della rivoluzione francese, né quella che hanno conosciuto i nostri padri fondatori, né quella di un paese caratterizzato da interessi omogenei; oggi l'opinione pubblica costituisce un potere autonomo, che va assoggettato a regole democratiche se non si vuole che la riforma delle istituzioni sia dimezzata.

Altrettanto vale per il potere economico, come dimostrano le vicende di questi giorni. Senza dubbio esistono nella società di oggi alcuni fattori nuovi e più influenti che andrebbero portati all'attenzione della nostra discussione e che attonano alla parte II della Costituzione e forse anche alla I.

Il sistema dell'informazione, come diceva il collega Boato, non solo deve essere rispettoso della sfera privata, ma anche tale da garantire che l'opinione pubblica si formi in termini democratici; perciò esso deve essere assoggettabile ad un controllo democratico.

Un discorso analogo vale anche per l'economia. Alcuni studiosi ritengono assolutamente impossibili queste riforme; ma c'è chi sostiene che la democrazia riviverebbe se agganciata a criteri di giustizia, come dice Rawls, o a criteri di democrazia economica, come dicono altri, ovvero a criteri che indichino i limiti dello sviluppo, come dice il candidato alla vicepresidenza del partito democratico americano. Noi riteniamo che qualsiasi processo di riforma, qualora non sia ancorato a valori di libertà e, al tempo stesso, di solidarietà rischia di essere un processo di pura ingegneria istituzionale.

Nel ribadire perciò che le proposte della democrazia cristiana derivano dal rispetto ai principi generali della parte I della Costituzione, desideriamo allargare il nostro orizzonte verso quei fattori che hanno indebolito la politica e l'hanno resa sterile e incapace di governare. Se non partiamo da questo punto, cioè da un'analisi della crisi dei partiti e del perché abbiano occupato il potere, se non diamo

ragione del perché siano entrati in sistemi che non sono propri della politica ma che la politica stessa deve gestire nei momenti di emergenza, allora vuol dire che accettiamo l'idea che allora altri poteri al di fuori della democrazia e del controllo parlamentare svolgano quel ruolo.

Mi richiamo, per le altre tematiche, a quanto già detto autorevolmente dai colleghi della democrazia cristiana che mi hanno preceduto, da Guzzetti a Forlani, a Bodrato, a Martinazzoli. Ho voluto svolgere queste considerazioni per evidenziare che, se non troveremo il modo di ancorare la vita dei partiti all'interesse generale, al bene comune, alla rappresentanza della libertà in termini pluralistici e di solidarietà non faremo una vera riforma. Il collega Pannella ha torto quando afferma che oggi bisogna tener conto degli interessi individuali e che il collegio uninominale va adottato perché è finita l'epoca dell'interesse generale e delle grandi aggregazioni. Noi riteniamo che esista ancora un interesse complessivo della società, che esistano ancora valori non individuali ma sociali e che il collegio uninominale, così come invocato da Pannella, non sia accettabile, non perché crea problemi di alternanza e di rinuncia al potere ma perché intacca la nostra fede in alcuni principi irrinunciabili nella politica.

Sui lavori della Commissione.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, più che di chiusura, oggi parlerei di sospensione della discussione generale perché avremo modo di riprenderla.

Senza entrare nel merito delle singole questioni, dal punto di vista procedurale desidero comunicare - anche se le osservazioni che sto per fare rimarranno tra i pochi presenti - che martedì pomeriggio, alle 16, insedieremo i comitati e che nella mattinata terremo un ufficio di presidenza per concordare le procedure e gli ordinamenti.

Mi sembra di poter dire, a quelli che sono stati presenti ed attenti alla discussione, che il dibattito, svolto senza il

vincolo di doversi attenere al tema - cosa difficilissima quando si discute in Parlamento - ha toccato, con argomentazioni diverse e con approfondimenti vari (il tempo limitato non ha consentito di completare la riflessione), le questioni che immaginiamo di assegnare ai vari comitati.

La mia impressione è che - lo dico sperando che poi cresca uno spirito di dialogo - per le parti dove la schermaglia politica non aveva già inventato elementi di riferimento pretestuosi e schematici, la discussione sia stata molto più ricca, più dialogante, più rivolta al cuore dei problemi - penso alla discussione sulla forma di Stato - mentre per le altre, dove la polemica politica è nella testa di ognuno di noi, sia pure con grandi aperture, siamo rimasti un po' dentro gli schemi. Probabilmente questo approccio e questo limite erano inevitabili. Mi auguro, comunque, che tutti conserviamo disponibilità all'ascolto, perché è questo che deve caratterizzare il lavoro della Commissione.

Ringrazio coloro i quali hanno sottolineato la necessità di un impegno continuo; se non troviamo il modo per svolgere una riflessione continua, ci sarà difficile acquisire una comune valutazione della questione e indicare le soluzioni. Il problema non è di stabilire i tempi della riflessione, non foss'altro perché nulla risolveremmo con la disciplina. Le questioni potranno essere risolte soltanto con la totale disponibilità di ciascuno di noi.

MARCO BOATO. Diciamo prioritaria, più che totale.

PRESIDENTE. Mi faccia finire, onorevole Boato.

Credo che la difficoltà maggiore l'abbiamo incontrata proprio nella discussione generale ed in questo lavoro svolto nella mattinata e nel pomeriggio degli ultimi tre giorni.

A proposito del lavoro dei comitati, accerterò se sia possibile - con la dispo-

nibilità già manifestata dai Presidenti dei due rami del Parlamento – consentire una maggiore libertà dai lavori di Assemblea ai membri della nostra Commissione. Cosa che diventa un po' più complicata per quanto riguarda i lavori delle altre Commissioni, da un punto di vista sia formale che sostanziale.

Per consentire ai membri della Commissione di essere presenti alle riunioni di altre Commissioni nel momento in cui in esse si trattino questioni che richiedano la loro partecipazione, si è convenuto, in linea di principio – poi dovremo amministrare il principio – di non tenere seduta in quella occasione. D'altronde già ci siamo attenuti a questa indicazione, tant'è che, pur avendo programmato sedute della nostra Commissione per martedì, mercoledì e giovedì, avendo constatato che oggi pomeriggio i colleghi del Senato sarebbero stati impegnati nella definizione della legge costituzionale, abbiamo accelerato i nostri lavori – e chiedo scusa a chi è stato costretto a parlare un po' in fretta ed a chi non ha avuto lo spazio per farlo – proprio per consentire ai senatori di assolvere i loro compiti.

Penso che ci si debba comportare sempre così, però questo deve portarci a recuperare una disponibilità maggiore, perché, se questa decisione dovesse semplicemente servire a ridurre il tempo dei nostri lavori, penso che non riusciremo a concluderli. Immagino che per le quattro settimane venturose possiamo prevedere che svolgano il loro lavoro i comitati; il che non esclude che, se al loro interno emergessero questioni che si ritiene di affrontare e decidere in un consesso più ampio, si possa sospendere tale lavoro per riunire la Commissione. Per questa ragione, in premessa ho detto che avrei semplicemente sospeso, e non chiuso, la discussione generale.

Mi sembra che questa fosse l'opinione del senatore Salvi ed anch'io penso che così si debba procedere. Contemporaneamente, dobbiamo porci dei limiti temporali, perché se non fissiamo un termine per formulare le specifiche proposte, non arriveremo ad alcuna conclusione. Ed io ho

paura di una discussione che non porti ad una conclusione. Eserciterò, dunque, con il vostro aiuto, i poteri del presidente, per aiutarci reciprocamente nella definizione del nostro lavoro.

Credo che più andremo avanti, più la connessione tra la conoscenza storica, l'approfondimento del funzionamento delle istituzioni, i problemi legati alla definizione delle istituzioni si trasformeranno in un vero e proprio intreccio. Le riflessioni di ordine generale, gli approfondimenti storici, le conoscenze tecniche diventeranno dunque punti di riferimento obbligati per le nostre decisioni. Diversamente, rischieremo di non fare un lavoro utile. Gli Uffici del Parlamento – che ringrazio fin da ora per la loro enorme disponibilità – ci aiuteranno nella raccolta della documentazione esistente e nella ricerca delle informazioni di cui avremo bisogno. Ci aiuteremo poi reciprocamente informandoci sulle cose che conosciamo: penso che il lavoro della Commissione sarà utile solo se così sarà svolto.

È mia convinzione – lo dico sin d'ora – che, alla fine del prossimo mese, la discussione debba approdare non ad un articolato (che può senz'altro essere messo a punto in una fase successiva) ma ad una sorta di ragionamento e di definizione delle singole questioni al fine dell'individuazione degli obiettivi e degli strumenti. In altri termini, dovremo scrivere i concetti più che le norme, in modo che la discussione diventi un po' più concreta e più vera. Sarà questo il momento in cui il dialogo diventerà ancor più necessario: la sede del comitato ne consente uno più ampio; io ho permesso qualche breve interruzione, però non posso fare a meno di ricordare che il lavoro dialogato in assemblea è davvero cosa molto complicata, mentre invece è utile in comitato.

Pongo un'ultima questione, che risolveremo poi in ufficio di presidenza. Si tratta dell'organizzazione della direzione dei comitati: possiamo decidere di far presiedere i comitati da chi diventerà relatore, perché così vi sarebbe una connessione tra il ruolo

di direzione e quello di organizzazione del lavoro; l'alternativa nasce dall'aver organizzato l'ufficio di presidenza, per ragioni non formali ma sostanziali, chiamando a farne parte i rappresentanti dei gruppi più consistenti: si intenderebbe ora conferire la responsabilità dei comitati ai gruppi che per numero di deputati seguono quelli inseriti nell'ufficio di presidenza.

A mio avviso, si tratta di una questione secondaria. L'importante è mettersi d'accordo, come spero accadrà nella riunione dell'ufficio di presidenza, fissata per martedì mattina alle 11,30. Ricordo che i

comitati sono convocati per il pomeriggio di martedì, alle 16.

La seduta termina alle 13,25.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia alle 21,30.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

STC11-RIF-5
Lire 1200

•