
XI LEGISLATURA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

8.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 11 NOVEMBRE 1992

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE CIRIACO DE MITA

INDICE

	PAG.
Seguito della discussione dei rapporti dei Comitati:	
De Mita Ciriaco, <i>Presidente</i>	291, 314
Boato Marco	303, 304, 313, 314, 315, 316
Covatta Luigi	306
Magri Lucio	298
Martinazzoli Fermo Mino	303, 304, 306
Mazzola Francesco	291, 296, 304
Pannella Marco	304, 306
Patuelli Antonio	307, 313
Salvi Cesare, <i>Referente per il Comitato « Legge elettorale »</i>	296
Soddu Pietro	314, 315, 316

La seduta comincia alle 10,10.

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

Seguito della discussione dei rapporti dei Comitati.

PRESIDENTE. Proseguiamo la discussione dei rapporti dei Comitati.

FRANCESCO MAZZOLA. Signor presidente, onorevoli colleghi, credo che il lavoro svolto dai Comitati, che già ieri ha formato oggetto di una prima giornata di discussione generale, sia servito per un'utile ricognizione delle posizioni, nonché per enucleare alcune linee generali delle riforme: in alcuni casi in modo quasi unitario (mi riferisco, per esempio, alle conclusioni del rapporto del senatore Acquarone, referente per il Comitato « Garanzie »), in altri in modo più articolato, problematico ed anche con indicazione di linee di tendenza alternative.

Ha molto influito sui lavori dei Comitati – credo che questo sia evidente a tutti – il problema dell'oggettiva interconnessione tra i temi demandati all'approfondimento dei Comitati stessi. In effetti, esclusa la materia delle garanzie costituzionali, che si presenta in modo quasi del tutto autonomo, è evidente che i temi della forma di Stato, della forma di governo e dei sistemi elettorali sono tra loro connessi e quindi debbono essere valutati in un contesto generale, non singolarmente. In questo senso, il lavoro che stiamo svolgendo nella prima fase di discussione generale sui rapporti dei Comitati ha una sua validità; non è un caso che il Senato, nel

votare la legge costituzionale sui poteri della Commissione attualmente all'esame della Camera, abbia fatto riferimento ad un disegno organico di riforma cui dovremmo approdare e che dovrebbe essere trasferito in un unico provvedimento costituzionale relativo alla seconda parte della Costituzione. Si parla poi, e non a caso al plurale, di disegni di legge ordinari per i sistemi elettorali della Camera, del Senato e dei consigli regionali.

Tenendo conto di queste interconnessioni, cercherò di prendere in esame congiuntamente – scusandomi se il mio intervento risulterà confuso non avendo preparato un testo scritto – gli aspetti relativi alla forma di Stato, alla forma di governo e alla legge elettorale. Sulla forma di Stato devo preliminarmente sottolineare che condivido la filosofia generale di impostazione del rapporto di cui è referente l'onorevole Labriola. L'obiettivo di uno Stato regionale, concretamente realizzato, non solo è condivisibile ma coincide largamente con quello che fu il pensiero del legislatore costituente; la sua mancata realizzazione non è tanto imputabile a carenze sotto questo profilo del testo costituzionale, quanto alla cosiddetta anomalia italiana. Si tratta, in sostanza, di una realizzazione monca dovuta alla situazione politica del nostro paese in quegli anni: i ritardi, le timidezze e le precauzioni con le quali si è sviluppato l'istituto del regionalismo sono infatti riconducibili alla situazione politica, al fronteggiarsi da una parte dei partiti di governo, dall'altra del partito comunista, soprattutto considerando che le regioni in un primo momento non vennero affatto istituite e lo furono solo in ritardo. Ma tale tematica oggi è venuta meno poichè vi sono tutte le condizioni politiche

che consentono all'ordinamento regionale di poter essere compiutamente realizzato e di fornire una risposta corretta al processo di cambiamento del sistema politico.

In questo senso la relazione dell'onorevole Labriola e i lavori del Comitato « Forma di Stato » rappresentano un fatto di grande rilevanza perché poggiano sul presupposto politico che rende realizzabile quanto oggi si sostiene in approfondimento e non in cambiamento radicale degli articoli della Costituzione dedicati al regionalismo. Dico « in approfondimento e non in radicale cambiamento » perché lo Stato regionale non è lo Stato federale; a tale proposito sottolineo che considero inopinate espressioni del tipo « Stato regionale al limite del federalismo » perché tradiscono la volontà di contrabbandare merce diversa da quella della quale effettivamente si parla, oppure tradiscono la volontà di giocare sul nominalismo per catturare consensi a quella proposta al di là della sua stessa portata.

Credo che su questo punto sia nell'interesse generale dei nostri lavori fare chiarezza: lo Stato regionale in questo senso non è assolutamente conflittuale con l'articolo 5 della Costituzione, anzi esso esalta e rende concreta la seconda parte di quell'articolo che pone i principi dell'autonomia regionale a fondamento dell'organizzazione dello Stato, quindi non viola in alcun modo il principio dell'unità nazionale. Diverso sarebbe il discorso sullo Stato federale nel quale anche poteri e funzioni definiti dalla Costituzione, e dallo stesso rapporto Labriola deferiti allo Stato centrale, passassero agli Stati federati, soggetti ben diversi dalle regioni sul piano giuridico-costituzionale, ordinamentale e politico.

Il professor Miglio con grande chiarezza ha affermato in un suo intervento nel corso della discussione generale che immaginava lo Stato regionale come un passaggio verso lo Stato federale; ci ha anche ricordato che storicamente vi sono due tipi di federalismo: quello che nasce come processo che conduce alla creazione di Stati (quindi un federalismo che porta ad un'unità federale) ed un federalismo che nasce per divisione,

disgregazione e distinzione all'interno di uno Stato unitario. Quest'ultimo tipo di federalismo è quello che si pone come obiettivo la lega nord e che il professor Miglio immagina come il punto di arrivo di un tragitto che nella sua concezione passa attraverso lo stato avanzato di regionalismo disegnato dal Comitato Labriola. Apprezzo la posizione del professor Miglio per la sua onestà intellettuale, ma certo non la condivido. A mio avviso, l'indicazione dello Stato regionale contenuta nel rapporto Labriola costituisce non un punto di partenza, di passaggio, di traghetto verso lo Stato federale, ma il punto di arrivo di una compiuta ricognizione del dettato costituzionale. Ciò al fine di realizzare completamente quella struttura di Stato regionale già prevista nella Costituzione e qui evidenziata attraverso la radicale modifica dell'articolo 117, nel senso di un capovolgimento delle formule e dei poteri in esso indicati come propri dello Stato, riservando tutto il resto a quelli regionali.

Apprezzo, in tal senso, la puntualizzazione contenuta nel rapporto Labriola sulla questione della ripartizione regionale esistente e sulle norme del procedimento di revisione della stessa. Credo che l'articolo 132 della Costituzione non possa essere modificato perché è quello che, nella logica dello Stato regionale, consente fin da oggi un'aggregazione di regioni attraverso un certo procedimento. Una modifica dell'articolo 132 che si spingesse oltre non sarebbe più collegabile in modo organico e giustificato ad un'ipotesi di Stato regionale, ma aprirebbe inevitabilmente la strada ad una concezione dello Stato regionale come punto di passaggio verso un processo federale; cambierebbe radicalmente in questo modo non solo la sostanza ma anche lo spirito della Costituzione e dei lavori del Comitato presieduto dal senatore Misserville, di cui ha dato conto nella sua relazione l'onorevole Labriola.

Questo discorso porta anche ad affermare come necessario il mantenimento della distinzione tra regioni a statuto speciale ed a statuto ordinario, questione oggetto di dibattito all'interno del Comi-

tato « Forma di Stato ». È vero che le ragioni storiche alla base delle autonomie speciali sono in gran parte superate, tuttavia la storia di questi anni ha radicato tale distinta sfera di autonomia e di ciò non si può non tener conto. Potrà esservi, come è stato accennato nella relazione di Labriola, un approfondimento, in questa sede plenaria e nel successivo passaggio ai Comitati, dei modi e delle forme attraverso i quali avvicinare la forbice che divide l'autonomia speciale da quella ordinaria ma il problema non è quello di portare tutte le regioni al livello di quelle speciali, perché un residuo storico ma soprattutto un radicamento di natura dottrinale (caratteristici delle regioni a statuto speciale) non mi pare possano essere cancellati con un colpo di penna.

Il vero problema è quello dell'autonomia finanziaria. La verità, infatti, è che la compiuta realizzazione di uno Stato regionale passa attraverso l'autonomia finanziaria delle regioni. Sotto tale profilo concordo con l'impostazione del rapporto del Comitato « Forma di Stato ». Insisto, tuttavia, su un punto, quello di una compensazione tra regioni più e meno ricche. Ciò richiede non solo, come è detto nel rapporto, la necessità di prevedere tra le entrate dello Stato una quota destinata non alle funzioni proprie ma al riequilibrio territoriale (che rimane compito primario dello Stato) ma anche che si studino le forme di una vera e propria « cassa di conguaglio », prevedendo che una quota delle entrate tributarie regionali confluisca in un fondo nazionale di riequilibrio, per essere poi redistribuita a cura delle regioni stesse attraverso strumenti da individuare (potrebbe essere la conferenza Stato-regioni o altri strumenti) ai fini delle necessarie compensazioni in favore delle regioni più bisognose. Modi, forme e procedure potranno essere approfondite e studiate, ma per ora ritengo utile segnalare l'esigenza di prevedere tale strumento.

Ulteriori osservazioni riguardano il tema del rapporto province-regioni-comuni. Non sono favorevole alla tesi del senatore Barbera, di cui si dà conto nel lavoro del Comitato, volta ad una aboli-

zione delle province, lasciando alla regione la facoltà di individuare e di istituire enti intermedi di diretta derivazione popolare. La questione delle province è stata largamente discussa nel corso degli anni; due anni fa è stata definita in modo abbastanza preciso anche a seguito di un lunghissimo dibattito in sede di approvazione della legge n. 142 del 1990. Non ritengo utile tornare su tale questione perché farlo significherebbe porsi, a distanza di due anni, in un'ottica completamente rovesciata rispetto alle legge n. 142 e ciò non si giustificerebbe se non in una visione, questa sì, sostanzialmente federale. Solo in un'ottica di Stato federale, infatti, può essere riconosciuta la competenza e la definizione di un organo intermedio, delle sue funzioni, del suo tipo di rappresentanza o di legittimazione allo stesso Stato federato, vale a dire, in questo caso, alla regione che come tale si configurerebbe.

Il discorso sulle province e sui comuni deve essere fatto, a mio avviso, alla luce di una ribadita validità delle autonomie locali costituzionalmente riconosciute. Lo spazio autonomo di questi enti deve essere garantito non solo nei confronti dello Stato ma anche delle regioni. Si è affermata, a tale proposito, una tendenza da combattere, vale a dire quella di sostituire al centralismo statale quello regionale, una sorta di neocentralismo regionale. Tale tendenza - lo ripeto - va combattuta, fermata ed invertita poiché altrimenti ne deriverebbe lo scadimento del concetto stesso di autonomia locale, che costituisce uno dei cardini fondamentali del nostro ordinamento. Si pone a questo proposito il tema dell'articolo 118 della Costituzione, in materia di esercizio delle funzioni amministrative da parte delle regioni. L'avverbio « normalmente » di cui all'articolo 118 è stato interpretato in modo estremamente restrittivo, come un'eccezione, mentre occorre prevedere che le regioni delegino le funzioni amministrative ai comuni ed alle province in via di assoluta normalità e che l'eccezione sia costituita, semmai, dall'inverso. Ciò è essenziale per fare delle regioni quello che devono essere: quindi un livello non di gestione ammini-

strativa sovrapposto ai comuni ed alle province, ma di legislazione.

Nel rapporto non si parla di legge elettorale regionale. Ciò mi pare logico perché il tema dovrà essere affrontato anche nel quadro delle leggi elettorali nazionali. Credo, tuttavia, di dover affermare fin da ora (tornerò in seguito sulla questione della legge elettorale) che, mentre finora la tendenza è stata quella di modellare la legge elettorale regionale su quella della Camera dei deputati (adottando quindi il sistema dello scrutinio di lista con preferenza) sarebbe più logico — qualunque sia il destino della riforma elettorale nazionale — immaginare per le regioni (per il nuovo tipo di lavoro che esse dovranno svolgere e per il maggiore contatto che dovranno avere i consiglieri regionali con la popolazione che li esprime) un sistema non solo maggioritario ma basato sul collegio uninominale. Ritengo che adottando questo sistema, al di là dei dettagli tecnici sui quali non mi soffermo, sarebbe più agevole svolgere le funzioni che i consiglieri regionali sono chiamati a ricoprire a seguito della legislazione entrata recentemente in vigore. Esso garantirebbe, infatti, una migliore selezione della rappresentanza, limiterebbe fortemente le degenerazioni partitocratiche, garantirebbe stabilità politica e consentirebbe l'esaltazione del radicamento regionale dei candidati e delle forze politiche che li esprimono.

Sulla questione della forma di Governo, sia nel corso dei lavori del Comitato sia durante la discussione generale in sede di Commissione plenaria mi sembra che sia emerso il tema centrale del bicameralismo, sul quale le opinioni sono destinate a confrontarsi. È un argomento importante, delicato, sul quale si fronteggiano due opinioni diverse, poiché ritengo che non sia più sostanzialmente sul tappeto la tesi del monocameralismo, che ha avuto difensori di bandiera anche se oggi obiettivamente non si trova più sul tavolo di questa Commissione.

Dovendo approfondire il ragionamento sul bicameralismo, ritengo necessario partire da una considerazione preliminare

che, con un'interpretazione diversa dalla mia, ha portato — secondo la mia impressione — a scelte quasi automaticamente discendenti da quelle relative alla forma di Stato. A mio avviso, la definizione di una forma di Stato regionale come quella proposta, sulla quale ho già dichiarato la mia opinione favorevole, non conduce a derivarne necessariamente ed automaticamente l'esigenza di prevedere che una delle due Camere sia rappresentativa delle regioni. La tesi non mi convince; mentre dico subito che mi convincerebbe se ci trovassimo davvero di fronte ad una ipotesi di Stato federale. In quest'ultimo, una Camera rappresenta la popolazione, l'altra gli Stati. Così è, per esempio, negli Stati Uniti, dove peraltro la rappresentanza degli Stati è paritaria: due senatori per ogni Stato, che si tratti di quello di New York (con 50 milioni di abitanti) o di quello del Nevada (con 2 milioni di cittadini), poiché la loro dignità è uguale di fronte allo Stato federale. Questo modello ha una propria logica, validità, organicità e coerenza.

Se si ritiene — torno su quello che considero un punto chiave — che lo Stato regionale sia « al limite del federalismo » e quindi, in qualche misura, assimilabile allo Stato federale, si può anche immaginare di lavorare su un modello come quello appena ricordato. Bisogna però dirlo chiaramente, chiamando le cose con il loro nome e specificando che si tratta non di uno Stato regionale « al limite del federalismo » ma di uno Stato federale. Se si tratta, invece, di uno Stato regionale, che non si trova ad alcun limite, poiché ha una propria definizione giuridico-costituzionale, ordinamentale e politica, non ne consegue necessariamente, e tanto meno automaticamente, l'esigenza che una delle due Camere sia rappresentativa delle regioni.

Ritengo che il peggio che potremmo fare sia mettere insieme le cose in maniera ambigua. Ieri, nell'intervento dell'onorevole Occhetto, non ho sentito tornare la tesi emersa nel Comitato « Forma di Governo » nelle due versioni del senatore Chiarante e dell'onorevole Bassanini. Mi riferisco all'elezione di una Camera delle

regioni per fasce di popolazione: cosa significa fasce di popolazione? Se la rappresentanza è della regione, in quanto assimilabile a quella propria di uno Stato federale, allora essa è paritaria, non per fasce di popolazione (sarà, per esempio, di cinque rappresentanti per la Lombardia come per la Basilicata). Se non è così, allora la rappresentanza è della popolazione residente nella regione, per cui non si pone più il problema delle fasce di popolazione: si fa riferimento agli abitanti della regione. È un'ambiguità che si trova anche nella formula proposta dall'onorevole Bassanini, secondo il quale una parte dei membri della Camera delle regioni dovrebbe essere eletta a suffragio universale e diretto mentre un'altra parte dovrebbe essere espressa in secondo grado dai consigli regionali, oppure votata contestualmente od ancora composta da consiglieri regionali che divengono anche componenti della Camera delle regioni.

Sono tutte formule che a mio avviso dimostrano la difficoltà politica, oltretutto giuridico-costituzionale, di individuare una soluzione precisa per dar vita ad una Camera basata sulle regioni: ciò è tanto vero che quando si parla di Camera delle regioni, senza scendere nei dettagli, come nell'intervento di ieri dell'onorevole Occhetto, si fa riferimento alle funzioni. Quando però si richiamano le funzioni, si fuoriesce dalla logica di una diversità di rappresentanza e si entra in quella della diversità di funzioni, nell'ambito della quale ci troviamo perfettamente a nostro agio: anche le nostre proposte, infatti, sono basate sul bicameralismo ineguale e partono dal presupposto di una diversità di funzioni. Tale forma di bicameralismo opera attraverso l'istituto del richiamo – com'è previsto anche nelle proposte del senatore Chiarante e dell'onorevole Bassanini e come, se non erro, ha ribadito anche l'onorevole Occhetto nel suo intervento di ieri – realizzando nel contempo uno snellimento delle procedure (con o senza la regola della culla) e quella diversità di funzioni. In base a quest'ultima, o si assegnano ad una Camera funzioni del tutto proprie (sulle quali può agire sol-

tanto una volta una possibilità di richiamo prima dell'esito definitivo) e si attribuiscono all'altra differenti funzioni, come quelle di controllo – è una delle due articolazioni della nostra proposta – oppure si opera con una prima fascia di leggi di competenza di ambedue le Camere e con una seconda fascia all'interno della quale si sviluppano competenze particolari, nel cui ambito opera il richiamo, con *quorum* da specificare.

Questo non è solo bicameralismo processuale; affermare che l'alternativa in discussione è costituita dal bicameralismo con la Camera delle regioni da un lato e dal bicameralismo processuale dall'altro lato è una semplificazione non esatta. Quanto abbiamo proposto nella sede del Comitato « Forma di Governo » è qualcosa di diverso e di più rispetto al testo approvato dal Senato nella scorsa legislatura, che si ispirava ad un bicameralismo quasi esclusivamente processuale. La nostra seconda proposta avanzata nella sede del Comitato – dopo la prima proposta, che ricalcava esattamente la soluzione del Senato della scorsa legislatura – può essere definita di bicameralismo ineguale, poiché mette insieme funzioni differenziate e poteri distinti dei due rami del Parlamento con lo snellimento delle procedure, cioè con elementi di bicameralismo processuale.

Il punto da affrontare è comunque un altro: stabilire se le due Camere siano entrambe abilitate o meno alla legittimazione del Governo. Allora, se il problema da porsi è quello non di una rappresentanza diversa e di organi differenti ma di una modifica del bicameralismo basata sulle funzioni dei due rami del Parlamento e sullo snellimento delle procedure, non se ne può trarre argomento per una legittimazione diversa e per affermare che una sola Camera è abilitata a mettere in piedi e ad abbattere il Governo, mentre l'altra Camera non ha la medesima legittimazione.

Questo aspetto è importante anche ai fini del sistema elettorale: personalmente, non vorrei che si arrivasse a modificarlo profondamente per la Camera che non ha

poteri di legittimazione nei confronti del Governo e a lasciarlo sostanzialmente uguale, anche se cambiato formalmente, per la Camera che invece è investita di quei poteri. Non vorrei, cioè, che si giungesse ad una radicale modifica del sistema elettorale per il Senato, depotenziato sotto l'aspetto della legittimazione ad esprimere il Governo, e ad un cambiamento molto limitato della legge elettorale per la Camera, che sarebbe l'unica legittimata ad esprimere e abbattere il Governo.

Nell'ambito della mia impostazione, fondata su due Camere entrambe abilitate all'investitura del Governo, si presenta quindi l'esigenza di un sistema elettorale che sia il più possibile omogeneo. È evidente infatti che, se le due Camere sono entrambe legittimate ad esprimere e ad abbattere il Governo, il sistema elettorale deve essere molto omogeneo (aggiungerò qualche considerazione sul sistema elettorale a conclusione del mio intervento).

Il senatore Salvi mi consentirà di dire che sotto questo profilo l'intervento svolto ieri dall'onorevole Occhetto è stato molto importante, perché ha reso più esplicite alcune linee di tendenza espresse nella sua relazione, che consideravo senz'altro pertinenti ma che, in assenza di quelle puntualizzazioni, avrei definito timide. Ripeto, a mio parere le indicazioni del senatore Salvi si muovevano in una giusta direzione ma con una certa timidezza, mentre quelle espresse ieri dall'onorevole Occhetto hanno consentito di compiere un passo in avanti ...

CESARE SALVI, *Referente per il Comitato « Legge elettorale »*. Questione di carattere !

FRANCESCO MAZZOLA. Credo voi sappiate, in quanto l'ho già detto in sede di discussione generale, come in qualche misura consideri datata la proposta di partenza della democrazia cristiana - quella che presentammo due anni fa in una situazione politica diversa - che si faceva carico non solo dell'esigenza di rinvigorire le coalizioni ma anche di un qualcosa che dopo il 9 giugno 1991, e soprattutto dopo

il 5-6 aprile 1992, è apparso molto sbiadito nel panorama politico italiano.

La cultura delle coalizioni, che pure è di grande importanza e che ha contraddistinto la storia di questa Repubblica, non è facilmente rinvigoribile in un panorama politico in cui alla caduta delle ideologie si contrappone una totale frammentazione degli interessi. Ribadisco, quindi, che i passi in avanti in direzione di una nuova legge elettorale debbano essere mossi tenendo conto di ciò che è emerso il 9 giugno 1991 ed il 5-6 aprile 1992.

Voglio ricordare una recente intervista rilasciata a *Nuova antologia* da Leopoldo Elia, il quale, riferendosi ai nostri lavori conclude testualmente: « Attenzione, commissari della bicamerale e parlamentari dell'XI legislatura, tutto il vostro lavoro sarà giudicato presto dal popolo e il metodo del giudizio sarà questo: con le nuove regole cercate di conservare i vecchi partiti come sono (più o meno) o ne promuovete il rinnovamento profondo? ». A mio avviso, questo interrogativo riguarda innanzitutto e soprattutto la legge elettorale.

La tentazione di una riforma che nella sostanza funga da puntello ad un'operazione volta al mantenimento dei partiti « più o meno » come sono, credo che, al di là di speculazioni giornalistiche interessate, esista in alcune forze presenti anche in questa Commissione, in questo Parlamento. Tale tentazione va assolutamente respinta, non solo perché ci condurrebbe in una direzione completamente opposta a quella indicata dagli elettori ma anche perché ci porterebbe ad imboccare una strada in fondo alla quale potrebbe esservi un enorme rischio per la stessa tenuta democratica del nostro paese.

Credo, quindi, che dovremmo ricordare ciò che è accaduto dopo il voto referendario del 9 giugno 1991: i risultati delle elezioni del 5-6 aprile 1992, i quali hanno reso, in prospettiva, più difficile il formarsi di coalizioni elettorali suscettibili di trasformarsi in coalizioni di maggioranza parlamentare a sostegno del Governo; una reazione al localismo separatista che renderebbe necessario inserire nei sistemi elettorali una dimensione nazionale, la

quale potrebbe coincidere con quella della scelta di Governo ed essere diversa e distinta da quella della scelta della rappresentanza; l'esplosione della questione morale – divenuta questione penale a proposito di reati contro la pubblica amministrazione, corruzione e quant'altro – che ha sollevato, tra gli altri, il problema del limite delle spese dei partiti e dei candidati, nonché quello più generale di un ritorno all'etica dell'azione politica e partitica.

Nell'intervista che ho prima citato, Leopoldo Elia ricorda quanto segue: « Si tocca qui il nervo più scoperto di tutta la riforma istituzionale, che non si esaurisce in problemi di migliore efficienza, di più forte capacità deliberativa di Parlamento e Governo ma propone, con assoluta priorità, il difetto di legittimazione etico-politica di istituzioni e partiti. Per rimediare a tale difetto, è necessario distinguere le proposte tendenti ad eliminare le degenerazioni partitocratiche, restituendo credibilità ai partiti, da quelle che finiscono per compromettere la sopravvivenza stessa dei partiti ».

Concordo con questa valutazione e rilevo come il senatore Salvi, referente per il Comitato « Legge elettorale », l'abbia ripetutamente evocata, con ciò dimostrando attenzione e sensibilità. La sua insistenza nell'affermare che occorre trovare un sistema che superi la frantumazione ed incentivi nuove aggregazioni senza distruggere il pluralismo credo si muova esattamente nella direzione sopraindicata.

Nella sua relazione il senatore Salvi, rilevando come l'insoddisfazione per il sistema elettorale vigente sia emersa con chiarezza nel voto del referendum del 9 giugno 1991, afferma testualmente: « Contrastare gli elementi di inquinamento e di degenerazione della politica derivanti dalla concorrenzialità tra candidati della stessa lista, ricreare un rapporto immediato e diretto fra elettori ed eletti, valorizzare l'elemento della scelta della persona restano, tuttavia, esigenze da soddisfare ».

Ritengo che compito della riforma elettorale sia, anzitutto e soprattutto, quello di rispondere in modo positivo a queste le-

gittime esigenze degli elettori. Se così è, ritengo che la strada indicata – che nella sua relazione il senatore Salvi ha delineato in modo che ho definito alquanto timido e che ieri l'onorevole Occhetto ha maggiormente evidenziato, indicando chiaramente come il baricentro della riforma debba essere individuato nel sistema maggioritario – sia percorribile, tenendo conto del fatto che la soluzione italiana al problema della riforma elettorale deve essere situata nella linea europea. Ritengo altresì che ciò debba capovolgere quanto molti avevano immaginato in partenza, cioè che dovesse essere modificato il sistema proporzionale con aggiunte del sistema maggioritario: dovrebbe invece essere adottato il sistema maggioritario utilizzando il sistema proporzionale per il mantenimento del necessario pluralismo, quest'ultimo visto come correttivo del sistema maggioritario.

Credo sia questa la strada da percorrere, perché altrimenti non ricreeremo più quel rapporto ideale tra elettori ed eletti che è propedeutico a tutto il discorso relativo alla nuova forma di partito, l'unico che consentirebbe di superare l'attuale concezione paraleninistica dei partiti, cioè quella che ha dominato la vita politica e che ha determinato l'occupazione impropria di spazi della società da parte dei partiti.

Se non si ricrea alla radice, tramite un ravvicinato rapporto, il collegamento tra gli elettori e gli eletti, sono destinati a fallire tutti i discorsi sulla modifica della forma-partito, sul superamento delle concezioni paraleninistiche del partito e, conseguentemente, sul rinnovamento della politica.

Credo che tutto ciò debba essere presente a chi intende attuare la nuova riforma, senza temere che possano derivarne problemi per i grandi partiti popolari. In merito a quest'ultima considerazione, vorrei spendere ancora qualche parola.

Non è questa la sede per avviare una riflessione attenta e puntuale sul significato attuale del partito popolare o per interrogarci sul popolarismo alle soglie del 2000, poiché viviamo una congiuntura storico-politica contrassegnata dal crollo delle

ideologie, dalla caduta di valori generali e dalla frantumazione degli interessi (un tema gigantesco ma assegnato alla riflessione dei partiti nel quadro di una loro autoriforma).

Tuttavia, credo che, al di là di questa riflessione, ci si debba chiedere se non sia effetto di una assolutizzazione ideologicizzante il legare l'avvento di un sistema maggioritario alla distruzione dei partiti come sicura conseguenza dello stesso. L'osservazione non è mia, l'ha espressa Leopoldo Elia in un articolo intitolato « Prolegomeni ad ogni futura riforma », pubblicato sull'ultimo numero di *Micromega*. In tale articolo, Leopoldo Elia si chiede: « Possono i maggiori partiti, con storie centenarie o settuagenarie, dipendere per la loro sopravvivenza dalla scelta dell'uno o dell'altro sistema? Passi ancora per il sistema inglese ma credo che il sistema francese a doppio turno non possa essere escluso con questa motivazione apodittica e apocalittica ».

Ritengo l'analisi di Leopoldo Elia del tutto ragionevole e condivisibile: sono profondamente convinto che la sopravvivenza dei partiti sia legata non alla sopravvivenza della proporzionale più o meno corretta, bensì alla capacità di autoriforma dei partiti, di fuoriuscita dalla forma organizzativa ed egemonica sulla società, tipica del modulo leninista, di rientro nei limiti dell'articolo 49 della Costituzione, di abbandono degli spazi indebitamente confiscati alla società civile, di riscoperta dell'eticità della politica. Di converso, la distruzione dei partiti, la loro fine non sono legati all'introduzione di un sistema maggioritario secco o a doppio turno ma all'incapacità eventuale di scegliere la strada di cui ho detto prima. Anzi, proprio la strada del maggioritario, se scelta, costringerebbe i partiti, facendo di necessità virtù, a quelle scelte positive che altrimenti potrebbero non fare.

Certo, rimane il problema di mantenere un quadro di possibile rappresentanza al di là della rigidità dell'uninominale; questo è il tema essenziale del sistema misto, che

tuttavia – ripeto – deve essere innestato su un'impostazione di base robustamente maggioritaria.

Credo che siamo in grado di sviluppare questa discussione serenamente, senza costruire né pastocchi né papocchi, ma ritengo anche che, se non si dovesse arrivare ad una soluzione largamente concordata, sarebbe meglio lasciare la parola agli elettori piuttosto che ricorrere a quei pastocchi o papocchi.

Ho firmato il referendum intendendolo come spinta al legislatore perché promuovesse le riforme. Strada facendo, mi sono convinto che le sue difficoltà diventano ogni giorno maggiori; spero che l'esperienza di questa Commissione dimostri la capacità del Parlamento di approvare la legge elettorale del Senato – questo è il problema rispetto ai referendum – in tempo utile, partendo dalle linee emerse nel rapporto Salvi, linee che a mio avviso si stanno sviluppando positivamente in questo dibattito.

Se viceversa la discussione dovesse deviare e portare ad estenuanti contrattazioni per arrivare a compromessi illusori, allora sarebbe molto meglio passare la palla agli elettori per conoscere il loro orientamento. Non sarà una tragedia, perché il voto liberamente espresso non lo è mai e tanto meno lo sarà in questo caso.

Credo di dover concludere il mio intervento; volevo soffermarmi anche sulla forma di governo, ma non mancheranno certamente i tempi per trattare questo argomento. Ho affrontato i temi che ritenevo fossero quelli più centrali, su cui il dibattito si va approfondendo, per cercare di dare quel contributo che ognuno di noi, in assoluta buona fede, intende offrire a questa Commissione.

LUCIO MAGRI. Voglio intervenire, come altri, privilegiando una questione precisa: la legge elettorale nel suo nesso con la forma di governo. Non solo perché i tempi su questo punto stringono e su di esso si concentra l'appassionata attenzione del paese, ma anche perché tale attenzione,

pur sollecitata da una campagna martellante e non certo ingenua, non è comunque affatto impropria.

In un quadro di scollamento dei partiti, nel vuoto di rappresentanze certe che ne deriva, la legge elettorale non ha valore solo in sé, ma funziona come forcipe di un mutamento del sistema politico. Decide cioè chi (e in quali forme) sostituirà un regime in crisi.

Su questo tema vorrei senza diplomazie mettere i piedi nel piatto, ma contemporaneamente sforzarmi di fare non un ragionamento semplificato oppure affermazioni di principio, ma una riflessione serena, riferita ai fatti e perciò aperta ad un confronto.

Ho ascoltato ieri con grande attenzione l'onorevole Occhetto: mi riferirò innanzitutto a lui perché, come dimostrano sia pure esagerando i giornali di stamani, il suo intervento mi pare indicativo dello stato delle cose in questa Commissione e delle tendenze che vi si possono profilare.

Occhetto ha detto cose interessanti e fatto anche alcune osservazioni di principio condivisibili, ma in un insieme contraddittorio e con conclusioni a mio parere preoccupanti.

Da un lato infatti egli ha negato che ci sia un fronte unito e generico di rinnovatori, anzi ha sviluppato una polemica contro la politica elitaria che si sovrappone ad una opinione pubblica parcellizzata, ha difeso il ruolo decisivo dei partiti in senso forte. E sentendolo mi veniva dunque di pensare: ce l'ha con Segni! Dall'altro lato ha ribadito la scelta referendaria, non solo come strumento di provocazione, ma ormai anche nel merito ed ha quindi proposto un sistema uninominale maggioritario, corretto sia con un'ulteriore dose di maggioritario per coalizione, sia con una porzione di proporzionale. E per non essere frainteso ha aggiunto: proporzionale, ma solo quel tanto che basta a non contraddire l'altra priorità.

Del resto, anche l'intervento dell'onorevole D'Onofrio, in modo più sofisticato e problematico - devo riconoscerlo -, presenta a mio parere la stessa contraddizione. Egli ha difeso ieri un'asse propor-

zionalista, non so quanto corretta, ma circoscrivendola alla Camera dei deputati, a fronte di un sistema che nei comuni, nelle province, nelle regioni e al Senato sarebbe decisamente uninominale e maggioritario e dunque assegnandole di fatto quel ruolo residuale in principio negato.

Anzi, per essere malizioso e andando certo oltre le sue intenzioni, mi veniva di pensare che in questo modo la democrazia cristiana può lasciare che il referendum si faccia (perché riguarda solo il Senato), evitare così uno scontro in campo aperto con le posizioni di Segni, guadagnare due anni di legislatura e poi si vedrà.

A fondamento di queste diverse ambiguità c'è, a mio parere, una mezza verità, che come sempre permette una mistificazione, il concetto cioè di sistema misto, che si può tirare da tutte le parti! È certo una mezza verità perché, in senso stretto tutti i sistemi elettorali dell'Occidente sono misti e anzi tendono ad accentuare tale aspetto: laddove vi è il maggioritario si discute di correzioni proporzionali e laddove vi è il proporzionale si prospettano correzioni maggioritarie.

Ciò non toglie però che un sistema, per avere coerenza interna e soprattutto per esprimere un'intenzione, un progetto politico - come occorre sempre, ma tanto più in una fase di crisi - deve, anche se misto, avere una dominante culturale e tecnica. Una volta definito il carattere misto, infatti, resta però da stabilire in termini di linea e di cultura, prima che con una contrattazione mediocre su percentuali, se si vuole un sistema a dominante proporzionale, sia pure corretta, o a dominante uninominale maggioritaria, sia pure anch'essa corretta.

Il pasticcio sta proprio in questo: nel non scegliere. E nella non scelta prevarrà, anzi già prevale la scelta referendaria, come è già avvenuto a proposito dei sindacati e sta di giorno in giorno avvenendo sia nel paese sia negli schieramenti politici.

Perché in effetti - è questo il paradosso di questa Commissione, ma non solo - la competizione (che è reale e passa non solo attraverso rifondazione comunista, ma an-

che all'interno delle grandi forze politiche) è tra due posizioni che esistono: ma l'una combatte con passione culturale, si costruisce un consenso e può perciò affrontare il referendum con la persuasione di vincerlo, mentre l'altra si autocensura sul piano culturale, non conduce una lotta nel paese, pare così come una difesa conservatrice di un esistente già compromesso, insomma come pura resistenza, mediocre e condotta in ordine sparso.

Guido Bodrato mi rammentava un'illuminante citazione antica di Julien Benda che diceva: « Siamo tutt'ora persuasi che il sistema democratico è il migliore, ma non abbiamo la passione e la credibilità sufficiente per difenderlo ». Dico subito allora che la nostra posizione qui dentro e fuori è rivolta, prima ancora che al risultato che sappiamo difficile, almeno ad evitare la sconfitta peggiore: quella che consegue ad una battaglia non data.

E per questo se il solo modo di evitare il referendum fosse quello di accettarne preventivamente la sostanza, riteniamo sarebbe meglio andare ad un voto popolare, nel quale sviluppare un confronto limpido e di massa. Perché il nostro giudizio negativo nei confronti del sistema uninominale maggioritario, prima di ogni altra soluzione? È solo una difesa di principio o la resistenza naturale di una minoranza che sta ricostruendo una difficile identità e, ragionevolmente, teme di vederla compromessa? Credo che non siano questi i motivi, o almeno non sono quelli prevalenti, perché la nostra opposizione si basa su argomenti di fatto ed è mossa da preoccupazioni che molti dovrebbero condividere e forse condividono.

Affiché siano chiare le ragioni del nostro dissenso, occorre una preliminare operazione di pulizia intellettuale; i proponenti il referendum infatti hanno costruito l'attuale consenso non solo e non tanto sull'argomento essenziale che li muove e che merita di essere discusso, quanto sostenendo nei confronti dell'opinione pubblica e della cultura esigenze largamente e legittimamente condivise. Essi hanno però fatto prevalere in modo abusivo l'idea che la loro proposta potesse soddisfarle. Mi

riferisco all'esigenza di una maggioranza di Governo decisa dagli elettori; all'esigenza della polarizzazione tra due forze alternative sul piano programmatico e sociale; all'esigenza di una migliore selezione del personale politico quanto a competenza ed onestà. Tale nesso non è affatto certo, anzi si potrebbe affermare che in alcuni casi operi in senso contrario.

Esaminiamo innanzitutto gli aspetti censurabili; il sistema uninominale maggioritario non garantisce assolutamente — gli addetti ai lavori lo sanno — che dalla consultazione elettorale esca una maggioranza di Governo. Ciò è quanto si è verificato più volte in Inghilterra ed è quanto accade oggi in Francia, mentre, in Italia, per la dislocazione del voto secondo grandi aree geografiche sarebbe vero esattamente il contrario. Inoltre producendosi una minore coesione nelle forze politiche nazionali ed un maggiore legame localistico, in mancanza di una maggioranza certa, è assai più probabile una contrattazione individuale e corporativa delle maggioranze italiane, come dimostra la nostra storia del trasformismo prefascista, ed oggi il consociativismo spinto nelle Camere americane. Il sistema evita tali rischi di ingovernabilità e di trasformismo solo grazie al sistema presidenziale, come ad esempio avviene negli Stati Uniti d'America o in Francia. Non a caso, infatti, i più lucidi e sinceri tra i referendari cominciano a discutere questi aspetti censurabili del sistema.

In secondo luogo non è affatto vero che il sistema maggioritario uninominale produca una sostanziale alternativa di schieramenti e di programmi; certo, esso tende a ridurre a due i contendenti delle elezioni, i quali però, sicuri del loro elettorato, convergono al centro, rendendo intenzionalmente generici i programmi, in particolare al momento del voto e, nel tempo, tendono ciascuno a formare una coalizione eterogenea socialmente e culturalmente (per esempio il partito democratico americano è molto più eterogeneo della nostra democrazia cristiana). Gli eletti assumono poi di volta in volta una fisionomia più precisa nel Governo in relazione non tanto

ad un'ispirazione, quanto all'evolversi delle necessità. Persino Roosevelt, il più grande esempio di alternativa reale nella storia degli Stati Uniti d'America, ha esplicitato ed elaborato il proprio programma solo dopo la sua elezione a presidente.

Questa convergenza al centro può essere considerata un bene o un male, visto che di questo si tratta?

Non è poi vero che in questo modo si seleziona più rigorosamente la classe dirigente e se ne assicura una verifica ed un ricambio. È noto a tutti che i parlamenti americano ed inglese registrano il massimo di stabilità dei rappresentanti uscenti e massima professionalizzazione della politica; questo è causa ed effetto insieme di un legame decisivo tra elezione e finanziamenti, tra eletto e poteri forti. È altresì noto che sempre più la competizione si svolge non come concorrenza per scegliere il migliore, quanto invece nelle forme dell'attacco personale all'avversario e dello scandalismo più o meno inventato. Cosicché cresce ovunque una generale preoccupazione per una soluzione alla rovescia ed una protesta generale per il rapporto politica-affari. Che altro rappresentano, se non proprio questo, il voto per Perot, o il caso giapponese?

Dobbiamo essere sinceri tra noi ed ammettere che l'argomento forte della tesi referendaria è un altro - l'onorevole Mazzola ha avuto il merito di affermarlo esplicitamente - ed è da ciò che origina il nostro irriducibile dissenso; i più seri ne sono consapevoli e sanno che con esso occorre misurarsi. Si sostiene che sebbene le cose stiano così, ciò che deve far premio oggi in Italia è l'obiettivo di produrre per questa via, con questa coazione elettorale, una destrutturazione dei partiti politici, corrotti ed abusivi, che cercano di sopravvivere a sé stessi e possono portare con sé nella crisi la democrazia e la società.

Riconosco che l'argomento è corposo e meriterebbe una risposta adeguata; è vero non soltanto che questi partiti sono indifendibili, ma anche che la loro volontà e capacità di rinnovarsi è molto dubbia; non solo le degenerazioni hanno prodotto metastasi, ma hanno intaccato organi vitali

(l'ideologia fondante ed il radicamento sociale). Si ha ragione, dunque, di chiedersi se dobbiamo affidare alla magistratura il compito di rinnovare il sistema politico.

Il fatto è che, affrontando questo problema con lo strumento specifico e prevalente della legge elettorale, in particolare di questa legge elettorale, bisogna sapere che il risultato non è solo quello di destrutturare gli attuali partiti, ma la forma stessa del partito come identità ideologicamente forte, partecipazione organizzata e diffusa, sistema di raccolta di movimenti di massa e punto di riferimento di culture consolidate.

In tutto ciò non vi è alcuna affermazione apodittica, ma è un riconoscimento dei fatti e delle tendenze storiche già sperimentate. Questo significa passare ad un diverso tipo di funzionamento democratico, quello di tipo anglosassone, come ha affermato ieri, probabilmente con la solita confusione, ma con maggiore limpidezza e coraggio, l'onorevole Pannella.

Non voglio pronunciare qui un discorso semplificato che, comparando due tipi di sistemi politici, l'anglosassone e, non il sistema leninista, ma quello europeo continentale del novecento, vede il merito tutto da una parte e liquida l'altro come autoritarismo mascherato, pura oligarchia.

A questo proposito il bilancio storico resta aperto ed anche il dibattito teorico non è ancora concluso, anche se sono convinto che il modello italiano ed europeo abbia garantito le conquiste sociali e culturali più avanzate e solide, sia pure pagando un prezzo al burocratismo e all'ideologismo totalizzante per la riduzione della politica alla sola forma partito.

Quel che mi preme suggerire alla riflessione - ed è invece totalmente rimosso - è piuttosto il fatto che oggi, in particolare dopo il 1989, sta esplodendo in tutto l'Occidente una crisi generale della democrazia politica e della convivenza sociale, alla cui base si colloca proprio la carenza estrema e crescente di meccanismi diffusi di unificazione reale delle culture e degli interessi.

Siamo, infatti, da tempo di fronte ad un duplice movimento: da un lato la concentrazione del potere reale di fatto, spesso fuori dalle sedi dello Stato nazionale e delle istituzioni legali; dall'altro lato una frammentazione del corpo sociale, un'eclissi di valori, un'atomizzazione del senso comune, manipolato e manipolabile. Cosicché, mentre la sovranità popolare non è più in grado di incidere sul potere reale oligarchico, questo a sua volta perde il controllo e l'egemonia su di essa.

Tutto ciò avanza da tempo: una democrazia che degenera in un vuoto di egemonia. Ma la minaccia era finora compensata e contenuta grazie ad uno sviluppo economico prolungato, che assicurava il consenso, sia pure largamente passivo, della maggioranza ed una certa pace sociale, e grazie all'esistenza di un nemico esterno che funzionava da collante. Venendo improvvisamente meno questi presupposti, abbiamo avuto — questo è il fatto nuovo sotto i nostri occhi — il rapido avanzare di una crisi di funzionamento del sistema politico, che non è solo italiana e che anzi in Italia non deriva tanto dalla presenza dei partiti quanto dal loro declino e dalla loro degenerazione.

È una crisi di rappresentanza, anzitutto. Non dice nulla, ad esempio, il fatto che in Francia il 50 per cento degli elettori abbia detto di no a Maastricht, mentre quasi tutte le forze politiche rappresentate in Parlamento lo sostenevano? Non dice nulla che esplodano ovunque spinte xenofobe, movimenti irrazionali e una protesta rabbiosa contro la politica e il sistema di rappresentanza?

È anche una crisi di efficienza. Non dice nulla, ad esempio, l'incapacità del Governo americano a padroneggiare le politiche di bilancio?

È, infine, una crisi di qualità delle classi dirigenti politiche, dall'Inghilterra al Giappone. È anche una crisi delle unità nazionali, strette ovunque tra cosmopolitismo, nuove insorgenti etnie prive di basi reali, divaricazioni tra aree forti ed aree marginali.

In Italia in particolare, per la gravità della crisi economica, dei problemi di

redistribuzione del reddito, delle tendenze secessioniste, della criminalità organizzata, il venir meno di un tessuto politico ideale connettivo, che unifica e trasforma insieme i soggetti in campo, la molteplicità della cosiddetta opinione pubblica, comporta un rischio di ingovernabilità, di rivolta corporativa e localistica, che facilmente può portare una tendenza oligarchica ben oltre le sue intenzioni, cioè oltre il confine della legalità democratica.

Riemerge insomma all'improvviso, e in forme nuove ma radicali, l'interrogativo inquietante che animò la polemica reazionaria e tormentò il pensiero liberal-conservatore. Il paradosso del suffragio universale: che distribuisce ugualmente il diritto di voto tra cittadini diseguali, la grande maggioranza dei quali non ha strumenti e capacità per usarlo razionalmente e autonomamente.

Perciò, per forti ragioni di fatto, considero di gran lunga preferibile un sistema elettorale a dominante proporzionale, come aiuto a ricostruire un sistema politico organizzato ed a forti identità sociali e culturali.

Sia chiaro: non ritengo affatto che salvando la proporzionale si risolva il problema che ho detto e ci si metta al riparo dal rischio. Anzi, è per me evidente — e qui metto un accento molto personale — che la stessa proporzionale, che funziona al meglio nel binomio con il partito di massa, nella crisi di questo soggetto sviluppa anch'essa effetti degenerativi e spesso si ritorce contro se stessa. Perciò l'alternativa al sistema uninominale che combatto non può consistere solo né prevalentemente in un altro sistema elettorale: consiste anzitutto in un processo politico di ricostruzione di soggetti collettivi, partiti e non solo partiti, nuove identità ideali, nuovi blocchi sociali, programmi seriamente definiti.

Ma un sistema ispirato alla proporzionale favorisce comunque, anziché ostacolare e soffocare, una tale possibilità ricostruttiva.

Nulla vieta — anzi noi stessi abbiamo detto di sostenerlo — la possibilità di contrastare con meccanismi anche eletto-

rali gli eccessi di frammentazione ed un accesso troppo facile, che spesso, anziché favorire, soffoca sul nascere nuove esperienze, portandole prematuramente nel circuito istituzionale.

E si può anche discutere nella quantità e qualità l'ipotesi, oggi diffusa e che pure noi non condividiamo, di incentivi alla formazione di programmi comuni e di scelte di Governo; ma a condizione appunto che non si rimuova e si sovverta la scelta di fondo e non la si releghi nella pratica ai margini del sistema.

Ancora, si può discutere di regole che garantiscano una maggiore stabilità e autonomia al Governo, ma a condizione di rafforzare parallelamente il ruolo del Parlamento e di non sommarle alla riduzione coatta della sua rappresentatività effettiva.

Si può discutere di un sistema più coraggioso di decentramento regionale, ma - sappiamo - solo a condizione di non indebolire contemporaneamente gli strumenti di partecipazione, di politicizzazione, di acculturamento che unificano la collettività nazionale.

Spero sia chiara a questo punto almeno una cosa: che la nostra battaglia per il principio proporzionale può essere giusta o sbagliata, la si può condividere o rifiutare, ma non muove da una preoccupazione conservatrice e tanto meno da una rimozione dei problemi enormi che vengono sul tappeto, ma anzi su di essi cerca di riflettere e ad essi cerca di dare una risposta non fittizia e soprattutto non distruttiva di quanto di vitale resta nella tradizione e nella Costituzione di questo paese.

FERMO MINO MARTINAZZOLI. Signor presidente, colleghi, rispetto a tanti interventi che si sono succeduti in questa sessione dei nostri lavori plenari, interventi di notevole portata e di grande significato, vorrei limitarmi ad alcune considerazioni, molto meno esaurienti, ma che rispondono per parte mia all'esigenza di definire alcuni punti fermi su quello che abbiamo acquisito e quello che è ancora da indagare.

In questo senso temo che sarò un po' ripetitivo, ma continuo a credere che rispetto a questa materia, dentro ad una difficoltà così ardua, sia preferibile essere pazienti piuttosto che frettolosi.

A me pare che sia molto importante che in questa tornata dei nostri lavori, quali che siano stati i punti di vista espressi nel dibattito, spesso speculari, sia emersa, a rettificare ed illimpidire un poco tante polemiche sortite fuori da qui, una intenzione condivisa di vivere questa esperienza secondo tutte le sue positive potenzialità.

Ma, proprio per questa ragione, mi permetto in esordio di evocare una questione che non sta immediatamente in relazione alle nostre responsabilità, ma che pure conta e pesa su di esse. Mi riferisco alla questione che riguarda l'approvazione o meno, e l'approvazione o meno nel testo venuto dal Senato alla Camera, della legge costituzionale che riguarda i poteri di questa Commissione, le procedure successive e le deliberazioni parlamentari conseguenti alle proposte di questa Commissione.

Credo vi siano anche lì indizi di una qualche difficoltà che deve essere affrontata e superata. E non avrei dubbi sulla circostanza che, avendo condiviso in termini molto ampi di consenso la necessità di costruire questa sede tendenzialmente costituente, occorre poi la coerenza adeguata a coglierne tutti gli approdi. Diversamente, non si potrebbe giungere a conclusioni rassicuranti. In altre parole, non è possibile immaginare che il seguito dei lavori della Commissione bicamerale possa giungere ad esiti di una certa consistenza se lasciato alla regolamentazione tipica delle procedure di approvazione della legge ordinaria.

Ritengo non si possa sfuggire a questo dato di coerenza. Ed allora la mia sottolineatura è nel senso che occorrerebbe essere molto precisi e molto schietti sul tema che sta impegnando il dibattito della Commissione affari costituzionali della Camera.

MARCO BOATO. Stanotte hanno concluso.

FERMO MINO MARTINAZZOLI. Non so su che cosa si sia concluso. Mi auguro che in Assemblea vi sia un seguito e che sia molto simile alla conclusione cui è pervenuto il Senato. E lo dico non certo per una particolare passione per tale ramo del Parlamento (*Interruzione del deputato Labriola*). Mi permetterò allora di leggere il testo della Commissione e, se lo troverò molto diverso da quello approvato dal Senato, mi permetterò di dirvi - anzi mi permetto di dirvelo subito - che stiamo imboccando strade che non ci porteranno da nessuna parte.

MARCO BOATO. Non è molto diverso (*Interruzione del deputato Labriola*).

MARCO PANNELLA. Le sculacciate riservatele per dopo.

FERMO MINO MARTINAZZOLI. Mi pareva giusto sottolineare anche in questa sede la necessità di capire che si tratta di una procedura di carattere straordinario. E se non fosse tale, di fatto non esisterebbe.

MARCO BOATO. È stata meglio disciplinata proprio perché straordinaria (*Interruzione del deputato Labriola*).

FERMO MINO MARTINAZZOLI. Venendo ai temi più propri della nostra discussione, dico subito di essere convintamente consenziente su alcune osservazioni di indole generale proposte qui ieri dall'onorevole Occhetto in ordine all'esigenza di rinvenire e di identificare - come dire? - l'orientamento « unitivo » che può portarci ad un compromesso probante. Uso il termine « compromesso » senza reticenze né timori perché, pur sapendo che si tratta di una parola largamente usurata, so anche che nei grandi testi di diritto costituzionale tutti ci insegnano che, su questo terreno, « compromesso » è una buona parola.

In sostanza, l'idea che vi sia un collegamento forte tra la prima parte della Costituzione e quella che intendiamo innovare è il corollario della legge elettorale. La posizione della democrazia cristiana è

nel senso che il compito che ci spetta non è quello di rinnegare un patto, bensì quello di rinnovarlo. Non abbiamo nessuna ragione di pensare che il dato di valore, scritto nel testo della nostra Costituzione, sia da revocare in dubbio, sia inattuale, sia fuori delle questioni che riguardano il nostro tempo politico. Si pone semmai - ed anche in questo caso mi rifaccio ad una ossevazione dell'onorevole Occhetto - la questione di capire come fare per ridurre lo scarto che abbiamo registrato (secondo me per ragioni storico-politiche ma in ogni modo evidente) fra il modello e quella che egli ha chiamato Costituzione materiale - mi è parso questo il senso del suo intervento - intendendosi con tale espressione tutto ciò che in qualche misura ha debordato dal modello o lo ha caricato di patologie che intendiamo rimuovere con ogni mezzo.

È un'osservazione, questa, certamente non del tutto futile o del tutto oziosa e lo si comprende se si tiene conto che, per esempio, ieri l'onorevole Pannella, invocando il sistema uninominale maggioritario come *nemesis* e *catarsi*, ci ha invitato a sceglierlo in quanto strumento indolore per uscire da questo « regime ». Mi sembra di aver inteso così e questa volta spero di non avere equivocato. È chiaro, però che la mia posizione è radicalmente contrastante con questa affermazione. Non esiste, infatti, il problema di uscire da un regime e di tornare indietro, mentre esiste quello di offrire potenzialità ulteriori ad una Costituzione, ad un patto che sono più che mai attuali e che oggi sono chiamati a rivolgersi in una direzione diversa rispetto al passato. Abbiamo in campo i detriti del troppo della politica e contemporaneamente le insidie del niente della politica. Ed è su questo terreno che, a mio avviso, le forze politiche devono dimostrarsi capaci di esprimere tutta la loro passione e tutta la loro riflessione.

Tornando ai temi specifici del dibattito, mi sembra di poter dire che esista una convinzione sufficientemente coesa intorno alla necessità di impegnarci in una congettura di neoregionalismo forte - così è stato definito, ma a me comunque non

interessano gli aggettivi – che deve comunque collocarsi risolutamente al di là del testo approntato dai costituenti. E ciò per la ragione che tutto ci invita a credere che, nel tempo e nelle grandi dimensioni della politica, occorre ritrovare anche i nessi e le relazioni tra il piccolo ed il grande. Sembrerebbe un'operazione paradossale, ma così non è ed in questo senso insisto nel dire che noi siamo disponibili a soluzioni coraggiose le quali peraltro mantengano – senza riserve, senza infingimenti e senza cedimenti – l'idea di valore della Repubblica una e indivisibile.

Questa è la ragione per la quale – e non certo per un fastidio linguistico – mi sembra che la parola « federalismo » sia qui inutilmente usata. Il termine « federalismo », infatti, non dice nulla su questo terreno; esso non si riferisce ad una teoria federalista che non esiste e riguarda storie diverse dalle nostre. E perciò mi pare di dovere affermare che la pretesa di contrastare la prepotenza di uno Stato centrale inventando tanti Stati locali, altro non sia che l'assuefarsi all'idea di due Stati anziché uno: cioè di due tendenziali soprusi, di due ingerenze, di due intrusioni, quando semmai la questione è quella di capire come si fa a connettere vita politica, società ed istituzioni e, quindi, a ridurre quel tasso di colesterolo burocratico che minaccia di infarto lo Stato di diritto.

Sulla questione del bicameralismo – e noi lo sappiamo perché la questione si poneva già nella scorsa legislatura – si è innestata quella elettorale. E questo è un nodo sul quale – lo ammetto – noi abbiamo bisogno ancora di ulteriori riflessioni. Mi parrebbe di capire però che, nella fase in cui sono giunti i nostri lavori, sia probabilmente questo il punto di attacco che esige ulteriore finezza ed approfondimento. Non v'è dubbio, infatti, che la questione elettorale si risolva in un modo o nell'altro, più complicato o più semplice, a seconda del ruolo che assumono le due Camere all'interno della congettura di riforma.

Devo dire subito che continuo a credere che sia difficile sostenere una legittimazione ineguale, una prerogativa ineguale,

una competenza ineguale quando il mandato elettorale abbia identiche basi di legittimità. Mi sembra complicato superare questa osservazione; ed allora anche il tema, così come lo ha proposto l'onorevole Occhetto, a mio avviso abbisogna di qualche ulteriore considerazione. Secondo l'onorevole Occhetto, infatti, si potrebbe giungere ad una forte disparità dei sistemi elettorali per i due rami del Parlamento coerente e conseguente alla premessa che il Senato avrebbe una forte differenziazione di competenza rispetto alla Camera. Insisto nel dire che non è una ragione ancora fino in fondo persuasiva poiché riesce difficile ipotizzare e fondare una diversità di funzioni su una parità di sistemi elettorali sotto il profilo della legittimazione.

Su questa base occorrerà che insieme consideriamo ulteriormente, non in termini di pura definizione ma di indicazione più specifica dei contenuti, il vero significato da attribuire all'idea di un Senato delle regioni. Aggiungo che converrebbe non considerare eccentrica neppure l'ipotesi formulata ieri in questa sede dal senatore Andreotti sull'eventualità di fare del Senato il referente non solo del piccolo ma anche del grande; conseguentemente di avere un ramo del Parlamento che abbia una capacità di mediazione tra interessi nazionali e interessi internazionali, in questo caso nella dimensione europea. Ritengo che su tale terreno qualche esplorazione ulteriore possa essere utile.

Ripeto che su questo punto noi certamente rifletteremo ancora e considereremo le proposte che sono state avanzate; ma invitiamo anche i nostri interlocutori ad una considerazione più acuta e più severa delle proposte e delle congetture che fino ad ora sono andati formulando.

Per quel che riguarda la legge elettorale, dopo quanto ho affermato all'inizio posso serenamente ripetere che non siamo fautori di un passaggio così radicale come sarebbe quello dal sistema proporzionale al sistema uninominale maggioritario. Questa affermazione non è frutto di un pregiudizio: non sono io a sostenere che il sistema maggioritario sia diabolico, sono i suoi sostenitori a dire che è divino. Non

credo che le cose stiano così, perché non penso che tutti i nostri attuali problemi possano essere risolti con un gesto solo, in un punto solo.

Sarebbe difficile ignorare, da ultimo, anche le osservazioni critiche dell'onorevole Magri. Non vi è alcuna esperienza che davvero consenta di affermare che il sistema uninominale maggioritario realizzi insieme tutti gli obiettivi che noi vorremmo raggiungere: un rapporto più immediato e diretto tra elettore ed eletto, una selezione migliore della qualità della classe dirigente, un indirizzo di Governo univoco, un *premier*. Non ho esitazioni ad affermare che le cose non stanno così e ritengo che invece l'onorevole Magri abbia ragione quando osserva che le cose potrebbero andare così solo se si aggiungesse qualcosa, vale a dire l'elezione diretta del *premier*, al sistema maggioritario.

MARCO PANNELLA. In effetti, alcuni vengono in questo momento accusati, un po' caricaturalmente, di ritenere che esista un gesto magico. Non è così: molti uninominalisti hanno anche la convinzione che l'elezione diretta del *premier* sia assolutamente positiva!

LUIGI COVATTA. Non tutti!

FERMO MINO MARTINAZZOLI. Aggiungo un'altra ragione al mio dissenso, perché io non sono d'accordo né sul sistema maggioritario né sull'elezione diretta del *premier*. Mi pare che ci siamo intesi ancora di più. So anche che l'onorevole Patuelli è favorevole a tali soluzioni: vorrei dirgli incidentalmente che credo nell'innocenza di tutte le intenzioni, ma anche nell'astuzia di esse; quindi considero con una certa preoccupazione il concetto che o si sta nel sistema proporzionale, perché questo conviene alle formazioni piccole, oppure si getta il cuore oltre l'ostacolo, come suol dirsi, per andare al sistema uninominale, perché anche questo - suppongo - conviene alle formazioni piccole.

Se in questa sede devono essere assunti come parametri scomodità e sacrifici, deb-

bono farlo tutti: non si può chiedere a nessuno sacrifici e svantaggi pregiudiziali in cambio di vantaggi e convenienze la cui legittimità andrebbero tutto sommato dimostrata. Io mi pongo su un terreno di parità di condizioni. Credo che questo tipo di riforma si possa realizzare se ciascuno degli interlocutori non abbia la certezza del risultato: questa è la condizione minima per procedere a gesti così importanti. Ma è chiaro che le condizioni non debbono essere squilibrate dall'inizio, perché sotto questo tema passa - lo dico anche all'onorevole Mario Segni - un concetto che in parte non sta nei termini adottati dai miei interlocutori.

Mi pare che ormai la polemica sulla partitocrazia si stia trasformando nell'affermazione, abbastanza discutibile, che la partitocrazia è rappresentata dai partiti attualmente esistenti e l'antipartitocrazia dai partiti che vi saranno. Se le questioni fossero poste in tali termini, ci troveremo ancora una volta in una condizione di difficoltà, difficilmente superabile nelle sue contraddizioni.

Mi avvio alla conclusione delle conclusioni, presidente. Vorrei sottolineare l'esigenza di tutelare procedure che abbiano il senso della straordinarietà per quanto riguarda il seguito di questo lavoro, confidando nella capacità della Commissione di proporre al Parlamento soluzioni giuste.

Non vorrei proprio che in futuro si dimostrasse esatta la mia sommessima opinione (che è stata definita allora una stravagante ipotesi) secondo la quale era molto difficile pensare che un potere costituente potesse incarnarsi nel potere costituito. Non vorrei che ci trovassimo di fronte ad un fallimento, che penso si possa evitare. Credo fermamente che ciascuno di noi viva questa esperienza sapendo che si tratta di un paragone esistenziale. Mi pare di capire che su alcuni punti che sono ancora in balia di una notevole ambiguità possiamo concludere con una soluzione di grande mediazione e di grande consenso, che ci consenta di estrapolare il tema elettorale e di affrontarlo tempestiva-

mente, perché non vi è dubbio che i tempi politici hanno a che fare con il nostro lavoro.

In questo senso, intendo garantire che il gruppo della democrazia cristiana lavorerà ancora in questa Commissione senza pregiudizi, senza pretendere di difendere nulla delle sue convenienze, avendo l'ambizione di poter dare il proprio contributo positivo, in questa fase, in questo passaggio, in cui certamente si giocano le sorti della democrazia italiana.

ANTONIO PATUELLI. Signor presidente, non voglio esprimere alcuna critica che possa essere intesa come delegittimazione di questa Commissione - che ritengo stia lavorando molto - ma soltanto valutazioni di merito, innanzitutto per quelle che sono state fino ad ora le conclusioni dei Comitati che hanno lavorato così intensamente nello scorso mese.

Di conseguenza, voglio esprimere anche precise critiche a diversi orientamenti che sono finora emersi nei vari Comitati. Contestiamo innanzitutto l'orientamento teso a conservare la forma di governo parlamentare, pur con qualche ritocco, perché riteniamo che ciò attualmente non sarebbe sufficiente a rigenerare la democrazia.

Vorrei richiamare l'attenzione dell'onorevole Martinazzoli proprio su questa valutazione, che non è di tornaconto. Il problema principale non è più di andare alla ricerca del sistema che possa meglio favorire gli interessi di questo o di quello, bensì di individuare il modello di sistema politico su cui puntare, nonché la metodologia più idonea per arrivare ad una rigenerazione della democrazia italiana.

Di conseguenza, oggi la valutazione che i liberali esprimono è che la conservazione o anche l'introduzione solo di taluni limiti correttivi della forma di governo parlamentare o la stessa proposta formulata ieri dall'onorevole Occhetto, in sostanza un neoparlamentarismo, non sarebbero sufficienti a rigenerare la democrazia italiana.

Da parte nostra non vi è quindi una contestazione di principio dei modelli del parlamentarismo proporzionalista ma una valutazione di carattere storico-politico

che riguarda l'attuale fase e l'attuale stagione politico-istituzionale in cui noi liberali sollecitiamo scelte più coraggiose a favore di una nuova e diversa forma di Governo che abbiamo individuato - e oggi ne siamo ancora più convinti - in un modello semipresidenziale sulla base di quella che è stata ed è l'esperienza della V Repubblica francese.

Il non voler cambiare la forma di governo (che abbiamo visto essere il punto di convergenza maturato in queste settimane, non nella sola giornata di ieri, fra democristiani, socialisti e partito democratico della sinistra) è la premessa per scelte di riforme elettorali che non condividiamo perché oggi non rappresentano modelli collaudati in grandi democrazie occidentali, mentre indicano, anche apoditticamente, soluzioni miste all'italiana che confondono principi uninominali con sistemi proporzionali, con l'effetto di rendere tortuoso e macchinoso il procedimento elettorale e di non limitare il peso dei partiti, non aumentando nel contempo le responsabilità di scelta diretta da parte dei cittadini al di là delle intenzioni e delle indicazioni astratte che vengono espresse.

Esprimiamo quindi la convinzione che anche l'evoluzione del sistema politico italiano consigli scelte sempre più nitide e non pasticciate; la nostra valutazione per l'adozione del collegio uninominale del doppio turno è connessa strettamente alla proposizione di un governo semipresidenziale.

Anche la lettura dei quotidiani di questa mattina ha confortato queste valutazioni: in particolare, nell'articolo pubblicato su *Il Corriere della Sera*, il professor Giovanni Sartori, che non è sicuramente il primo ad esprimersi in questo senso, ha ulteriormente approfondito la contestazione di sistemi misti come quelli che si vanno ricercando in questa Commissione. Egli individua invece nel sistema del collegio uninominale, non le soluzioni di carattere miracolistico (di cui pure sarebbe capace potenzialmente) ma alcuni vantaggi che oggi storicamente ed istituzional-

mente, oltre che politicamente, sarebbero indubbiamente da cogliere e da apprezzare.

In relazione alla discussione generale che si è svolta in questa Commissione ormai un mese e mezzo fa, desidero anche richiamare l'attenzione dei colleghi sulla sottolineatura che il professor Sartori fa dei vantaggi del doppio turno rispetto al collegio uninominale secco che io, onorevole Martinazzoli, non respingo nemmeno in termini di principio perché ritengo che, pur mettendo a repentaglio talune forze storiche del nostro paese, avrebbe maggiormente la possibilità di rigenerare la democrazia italiana rispetto a forme miste che si vanno invece ricercando.

Quello che dimostra con chiarezza quest'oggi il professor Sartori su *Il Corriere della Sera* è come l'inquinamento possibile da parte di associazioni malavitose incida di meno nel collegio uninominale a doppio turno rispetto a sistemi di collegio uninominale ad un solo turno; ed intendo sempre fare riferimento al sistema uninominale maggioritario perché quello connesso alla proporzionale è sostanzialmente e solamente frutto della tradizione italiana.

Sulla base di queste premesse, contestiamo anche che la riforma dello Stato debba portare ad un iperregionalismo di fatto federalista. In questo senso le distinzioni progettate fanno fatica a sostanziare che il regionalismo che viene qui proposto sia in effetti un federalismo, perché il ribaltamento dell'articolo 117 della Costituzione e la proposta attribuzione delle competenze allo Stato nazionale producono un impianto federalista senza le premesse e le conseguenze che invece sussistono nelle grandi democrazie di carattere federale, come gli Stati Uniti d'America, dove si accoppiano con metodologie di carattere presidenziale. Se a fronte di un forte federalismo non sussiste un altrettanto forte potere di coagulo e di bilanciamento del federalismo stesso, quindi anche di natura presidenziale, vi è il rischio, anche al di là delle intenzioni, di una disgregazione di quello che esso non riuscirebbe più a tenere insieme.

Noi liberali contestiamo quindi questo iperregionalismo sostanzialmente federalista e anche monco delle conseguenze dei più alti livelli istituzionali, un iperregionalismo che parte da un presupposto che, a nostro avviso, è errato, quello secondo il quale le degenerazioni partitocratiche sussisterebbero esclusivamente o prevalentemente a livello nazionale, quando invece sono man mano cresciute anche a livello regionale.

Non concordiamo con chi si rifiuta di fare un bilancio critico di oltre un ventennio di regionalismo italiano, che è un regionalismo mal nato ed altrettanto poco ben cresciuto, quando oggi si vorrebbe addirittura attribuire la grandissima e definita parte delle competenze di governo a queste e non ad altre regioni da ridefinire nel loro impianto. Questa è una contraddizione assolutamente ineludibile e mi rammarico che non sia stata colta neppure dalle nuove forze, come la lega nord, che sono venute in questo Parlamento e che hanno contestato finora il tentativo di conservare e di mummificare i confini delle regioni come li abbiamo ereditati nel 1947, dopo un secolo e mezzo di storia italiana; e al tempo stesso vogliono sovraccaricare queste stesse regioni - intese in termini di dimensioni, di struttura e di esperienza storico-istituzionale - di grandissime potestà senza nemmeno fare un calcolo dei costi economici.

Ieri il senatore Andreotti ha citato, evidentemente senza saperlo, alcune valutazioni che modestamente il sottoscritto ha espresso a più riprese nell'ambito del Comitato « Forma di Stato », allorquando ha sottolineato che una trasformazione in senso federale o iperregionale deve anche basarsi sul calcolo dei costi che essa può comportare; in caso contrario, si compie una fuga dalla realtà, con il rischio di incorrere in gravi superficialità di previsione e di inconcludenza. Ebbene, non possiamo concordare su questo modello che attribuirebbe alle regioni (tutte o quasi tutte) le responsabilità di governo, salvo definirne una residua e ben definita competenza allo Stato nazionale.

Noi liberali proponiamo invece che la nuova forma di Stato della Repubblica italiana tenga innanzitutto conto del complesso processo di unità europea che è in corso e preveda anche forme di maggiori autonomie locali compatibili ed intrecciate con l'unità d'Italia. Sottolineiamo quindi con forza che il federalismo oggi non sarebbe un rimedio per la democrazia italiana ma potrebbe rappresentare, anche al di là delle intenzioni di chi lo propone, l'anticamera di spinte separatiste.

Noi non proponiamo di mummificare le istituzioni della Repubblica; avanziamo proposte che vedono la riforma delle regioni come il presupposto per una revisione dell'intero complesso dei rapporti tra Stato, regioni e autonomie locali; una riforma delle regioni che deve essere vista in un nuovo contesto europeo e alla quale deve essere connessa la revisione delle autonomie locali, affidando alle regioni compiti di indirizzo e coordinamento delle realtà provinciali e locali.

Il ruolo d'impulso e la programmazione economico-sociale potrà essere adeguatamente svolto dalle regioni solo se esse saranno sgravate da un'ampia serie di adempimenti amministrativi, contabili e gestionali che a nostro avviso dovrebbero essere trasferiti alle province e ai comuni, in attuazione di quel processo già indicato della riforma delle autonomie locali.

Riteniamo poi necessario rivedere completamente il rapporto tra finanza centrale e finanza locale, oggi basato quasi esclusivamente sulle elargizioni da parte dello Stato, depositario tuttora quasi esclusivo della potestà impositiva.

Quello attuale è quindi un sistema pessimo, in quanto il controllo del cittadino contribuente sulle decisioni di prelievo rimane pressoché nullo e gli enti locali sono invece incentivati a largheggiare nelle spese, in quanto non debbono tuttora assumere in prima persona l'onere di reperire risorse presso gli elettori contribuenti.

Per cambiare alla radice tale situazione, proponiamo una nuova costituzione fiscale che, partendo da una profonda revisione dell'articolo 81 della Costituzione, preveda

l'adozione completa delle indicazioni - delineate alla Costituente - tassative e non ordinarie del « catenaccio » alla spesa pubblica proposto da Luigi Einaudi. Proponiamo cioè una nuova costituzione fiscale che tra l'altro sottragga la potestà impositiva al potere centrale affidandola agli enti locali, i quali dovrebbero devolvere una consistente quota del gettito delle imposte locali al potere centrale, invertendo quindi l'ordine dei fattori che è attualmente consolidato. Con ciò i singoli enti locali sarebbero liberi di decidere in materia tributaria, con l'obbligo però di rispettare il vincolo del pareggio di bilancio. Si instaurerebbe una sana concorrenza fra le politiche fiscali dei vari enti locali, in quanto sarebbero penalizzati i più esosi, perché le imprese e i singoli contribuenti si sposterebbero verso le aree meno tassate e gli enti locali che abusassero del torchio fiscale perderebbero quindi base impositiva e sarebbero costretti a rivedere le proprie imposte.

Questi meccanismi di prelievo consentirebbero anche ai cittadini contribuenti di esercitare un controllo efficace sulle decisioni in materia fiscale, perché quelle decisioni verrebbero assunte ad un livello di governo più vicino e più direttamente influenzabile dalla volontà popolare. La destinazione delle spese sarebbe più visibile e ciò scoraggerebbe anche gli sprechi, mentre il Governo nazionale potrebbe ugualmente condurre politiche di redistribuzione geografica delle risorse, eventualmente ricorrendo a meccanismi automatici che prevedano non una distribuzione a pioggia delle risorse ma una defiscalizzazione, essendo il potere dello Stato limitato dalla disponibilità degli enti locali a tassare i propri contribuenti. Con ciò voglio anche documentare che la nostra opposizione al modello iperregionalista, quasi federalista, proposto dal Comitato « Forma di Stato », tende non a conservare il sistema regionale che abbiamo criticato in questo quarto di secolo, ma a rivederlo profondamente per cercare di avvicinarci maggiormente ad un sistema che dia effettivamente più responsabilità di scelte di controllo ai cittadini.

Esprimiamo una valutazione prevalentemente positiva sugli orientamenti che stanno maturando, spesso anche con talune dosi di coraggio e non di improvvisazione, in ordine al consolidamento e all'aggiornamento delle garanzie costituzionali.

Giudichiamo sospetta la fretteolosità di chi vuole trasformare questa Commissione bicamerale e le riforme istituzionali in uno strumento finalizzato soprattutto ad evitare i referendum. Questa è una visione riduttiva e distorta che, se prevalesse, farebbe abortire, anche al di là delle affermazioni di principio o di schermo, le prospettive di effettiva riforma, che implicano una contestuale e complessiva ridefinizione della Costituzione.

In questa sede proponiamo (lo abbiamo fatto in Commissione affari costituzionali nei giorni scorsi e lo faremo anche in aula, qui a Montecitorio, nei prossimi giorni) che la revisione della Costituzione non sia limitata alla parte seconda ma interessi anche la parte prima, che è la premessa indissolubile dell'organizzazione dello Stato definita nella seconda parte della Costituzione stessa.

Chiediamo inoltre che la Commissione bicamerale non spossessi nemmeno in parte i diritti e i doveri dei parlamentari che non ne fanno parte e che dovranno, con ogni garanzia, concorrere alle scelte nella pienezza della loro responsabilità, in particolare per quanto riguarda i diritti di libertà.

Proponiamo inoltre che, una volta approvate a maggioranza le proposte di riforme istituzionali, esse siano sottoposte a referendum unitamente a quesiti alternativi che dovrebbero essere formulati dalla stessa Corte costituzionale sulla base di proposte parzialmente o integralmente alternative formulate da una minoranza qualificata di almeno il 20 per cento dei parlamentari.

Contestiamo ogni manovra che dovesse tendere a limitare e a indirizzare le riforme istituzionali ed elettorali verso scelte sostanzialmente gattopardesche; e temiamo che forme di sistemi misti, che non approdano ad alcun modello classico di

democrazia occidentale sperimentata, possano essere effettivamente scelte gattopardesche.

Riteniamo che questa legislatura debba essere veramente costituente, con un impegno non improvvisato né superficiale per una revisione dell'intero impianto istituzionale e non solo di alcuni suoi ingranaggi. Ed è per questo che talvolta giudichiamo sospetto l'eccesso di fretteolosità di alcuni. Abbiamo la consapevolezza che all'inizio dell'XI legislatura vi è nel paese una forte ed insistente richiesta di riforme; ma non di riforme frettolose o - così come intravedo - limitate all'identificazione di un iperregionalismo sostanzialmente federalista, per addivenire ad una Camera delle regioni che sostituisca il Senato della Repubblica e dia la possibilità di realizzare un sistema misto alla Camera dei deputati.

Questo percorso sarebbe sostanzialmente minimale, perché trascurerebbe di trasfondere riforme istituzionali ed elettorali in un nuovo modello di democrazia; e soprattutto perché costituirebbe un tentativo di conservare l'attuale sistema politico elettorale, sovrarappresentando coloro che attualmente temono di essere meno rappresentati sotto il profilo del consenso dei cittadini.

In relazione al dibattito svoltosi tra ieri ed oggi in questa Commissione, devo dire che ho notato nell'intervento dell'onorevole Occhetto una scarsità di motivazioni nella contestazione dei principi del collegio uninominale a singolo o a doppio turno, senza correttivo proporzionale e senza quelle indicazioni sostanzialmente miste cosiddette all'italiana. Quando l'onorevole Occhetto afferma che bisogna evitare di riproporre « invariati i temi ancora aperti alla vigilia dell'approvazione della nostra Costituzione: le alternative tra democrazia dei partiti di massa e democrazia dei notabili, tra capacità di rappresentanza e stabilità, tra potere dei partiti e potere dei cittadini e così via », egli in realtà cerca, tornando indietro di cinquant'anni, di rifiutare la consistenza della discussione attuale. Proporre oggi il collegio uninominale secco o a doppio turno non significa

certamente riproporre l'Italia dei notabili; dobbiamo anzi sottolineare nettamente questa differenza: l'Italia dei notabili (che peraltro taluni, come me, ritengono migliore dell'Italia della democrazia dei partiti di massa e del controllo sociale) oggi non sussiste, non solo perché non vi sono notabili ma perché è stato sradicato il sistema del collegio uninominale a doppio turno dopo le tre elezioni successive al 1913, dopo vent'anni di fascismo e quarantacinque anni di Repubblica parlamentare. La questione dunque non è più come la discusse la Costituente cioè la scelta tra democrazia prefascista uninominale e democrazia postfascista proporzionale che non aveva ancora subito l'applicazione e l'esistenza operativa dei partiti di massa modernamente organizzati. La questione è ora un'altra: ridurre il peso e il condizionamento dei partiti o conferire libera e maggiore scelta ai cittadini ad ogni livello (comunale, provinciale, regionale e nazionale).

E questa la differenza e nutro grande timore e scetticismo quando vedo assommare elementi di uninominale con elementi di proporzionale, perché in questo modo non si attribuisce ai cittadini maggiore responsabilità di libera scelta, ma si crea un sistema sostanzialmente artificioso di alambicchi ed artifici che produce, con metodologie diverse, il medesimo risultato di sovrarappresentare i partiti di massa (che vedono declinare sempre di più la propria rappresentanza) senza dare alla democrazia italiana la possibilità di rigenerarsi in una palingenesi che annulli completamente tutti i partiti e consenta ai cittadini di scegliere direttamente e non attraverso il filtro chi li rappresenta.

In sostanza, mi pare che il tentativo di conservare l'impianto dei partiti di massa, privilegiando la rappresentanza di talune forze politiche e cercando di scaricare la responsabilità della frammentazione e dell'ingovernabilità dell'attuale sistema sui piccoli partiti (che non ne sono la causa, dal momento che non hanno mai interferito negli equilibri interni dei partiti di massa), significhi fare opera ingiusta e porre una premessa non per una riforma

ma per la continuità dell'attuale sistema politico attraverso meccanismi di sostanziale oligarchia.

Se vogliamo rigenerare la democrazia italiana, onorevole Martinazzoli, dobbiamo porre sullo stesso piano tutti i partiti e non pensare di punirne alcuni e privilegiarne altri; dobbiamo cercare di superare la « democrazia dei partiti » puntando invece alla « democrazia dei cittadini ».

Rispetto a taluni intendimenti che l'onorevole Occhetto ha espresso in termini di principio ieri in questa sede, non mi sembra che le conseguenze di indirizzo siano coerenti con le premesse richiamate, dalle quali si evince la necessità di superare questa forma di democrazia per andare verso « una democrazia delle alternanze », mantenendo « una democrazia pluralista che includa i partiti politici e che dia spazio a identità politiche e culturali molteplici », riqualificando infine « la rappresentanza attraverso la scelta diretta da parte dei cittadini delle donne e degli uomini da eleggere ». Si tratta di intenzioni astratte, che non trovano conferma coerente nella definizione specifica delle proposte, nell'indicazione di un sistema politico-istituzionale sostanzialmente misto, all'italiana.

Devo anche aggiungere che la forma di bicameralismo differenziato (delineata ieri) con una Camera delle regioni ed una Assemblea nazionale mi sembra una proposta meno matura rispetto a quella avanzata nella scorsa legislatura ed approvata dal Senato della Repubblica, che forniva una serie di differenziazioni tra la Camera ed il Senato frutto di una maturità di approfondimento di una concezione della democrazia non improvvisata e non interessata. La proposta avanzata ieri mi pare invece sostanzialmente interessata ed improvvisata, priva dello spessore culturale del pacchetto di proposte che ritengo opportuno e giusto ascrivere soprattutto a merito del presidente del Senato Spadolini. Io giudico questa indicazione differenziata come il tentativo di aggirare le tematiche referendarie, puntando ad un percorso accelerato per evitare i referendum. Ma anche su questo voglio essere

chiaro: non condivido una rincorsa tra Parlamento e referendum. A tale proposito ritengo che ciascuno, nello svolgimento del proprio compito, possa in Parlamento tentare di modificare le tematiche sottoposte a referendum; non credo, infatti, che il Parlamento stesso si amputerebbe delle proprie competenze se attendesse il risultato referendario e si ponesse il problema di intervenire successivamente.

Abbiamo tuttora un sistema referendario solamente abrogativo, non propositivo; quindi - non lo dico interpretando il pensiero dell'onorevole Segni, in questo momento assente, ma riportando le sue ripetute affermazioni e quelle di tanti referendari - i quesiti referendari sono necessitati dall'esistenza di quell'unico tipo di referendum. L'onorevole Segni ha più volte dichiarato pubblicamente che la sua proposizione ideale sarebbe un collegio uninominale a doppio turno e non il sistema misto che di fatto discenderebbe dal quesito referendario che configura una prevalenza di uninominale maggioritario ed una sopravvivenza di proporzionale al Senato.

Se i cittadini in sede referendaria desero la preferenza al sistema uninominale, il Parlamento potrebbe legiferare per dare alla Repubblica un sistema non surrettiziamente e prevalentemente maggioritario, frutto esclusivamente di un referendum abrogativo, ma istituzionalmente e culturalmente coerente. Per questo affermo che, cercando a tutti i costi di evitare i referendum, si rischia di dare luogo ad una rincorsa pericolosa e fallace di chi ritiene - o teme - in cuor suo che, dopo lo svolgimento dei referendum, vi sia una consultazione elettorale anticipata. Ritengo questo uno scenario da rifiutare; ai referendum della primavera prossima, infatti, dovrebbero seguire quattro anni di legislatura, durante i quali il Parlamento dovrebbe (e dovrà) lavorare. Se il Parlamento rifiutasse di farlo, ciò significherebbe che si sente delegittimato dal consenso dei cittadini, fatto che sarebbe motivato solo a seguito di un tentativo, che avesse dato risultati negativi, di svuotare i referendum medesimi.

Ad un pastrocchio, ad un'azione frettolosa e settoriale sono a mio avviso preferibili i referendum, per capire se i cittadini italiani preferiscano il sistema uninominale o quello proporzionale e poi dotarsi di un sistema coerente, compiuto, che non rappresenti solo, come il referendum abrogativo, « il massimo del possibile » .

Deve essere chiaro che anche il tentativo operato da questa Commissione è volto ad ottenere « il massimo del possibile ». Poco fa l'onorevole Martinazzoli, a conclusione del suo intervento, ha chiaramente evocato, senza citarle espressamente, le proprie opinioni personali, espresse pubblicamente anche un anno fa. Esse andavano a favore non di una Commissione bicamerale espressione dei due rami del Parlamento, ma di una nuova Costituente che traesse legittimazione effettiva e forza maggiore dai cittadini. Noi abbiamo espresso tale valutazione nel corso della X Legislatura ed all'inizio di questa tramite una proposta di legge depositata agli atti del Parlamento. Il nostro atteggiamento in questa Commissione è comunque caratterizzato da un approccio costruttivo; non caluniamo mai la Commissione, ma cerchiamo di esprimere il nostro parere, anche se diverso e minoritario, con la convinzione e l'onestà intellettuale delle nostre valutazioni.

Con altrettanta chiarezza ed estrema precisione, diciamo inoltre che riteniamo sproporzionato il coro di entusiasmi levatosi ieri dopo l'intervento dell'onorevole Occhetto e la grande convergenza tra democrazia cristiana, partito socialista e PDS. Sulla base degli interventi che si sono sviluppati nei Comitati ed in Commissione, non ho individuato tutta questa sintonia. Debbo piuttosto dire che sintonia esiste su un percorso che veda la trasformazione in senso federale di uno Stato dotato di un Parlamento differenziato nei compiti (come individuato da Occhetto) e di una legge elettorale che segua un modello misto, fortemente criticato (e a mio avviso demolito) da Giovanni Sartori nell'articolo pubblicato questa mattina sul *Corriere della Sera*.

Deve esservi una ragione per tanto entusiasmo ed essa, a mio avviso, è che a lungo, anche al di fuori di questa Commissione, è stato ricercato fra democristiani, socialisti e partito democratico della sinistra un accordo sulle modifiche da apportare alla legge elettorale, innanzitutto per evitare i referendum. Desidero anche sottolineare che il contesto in cui, sia istituzionalmente sia politicamente, ci muoviamo oggi è ben diverso da quello in cui si muovevano i nostri padri costituenti cinquanta anni fa. Vi era allora la ricerca di un grande consenso, frutto di vent'anni di antifascismo, della lotta per la liberazione e dell'esperienza dei Comitati di liberazione nazionale. L'accordo, di conseguenza, doveva assolutamente essere cercato perché la nuova democrazia postfascista era frutto non della logica della grande coalizione, ma dei Comitati di liberazione nazionale dai quali, di fatto, siamo distanti mezzo secolo. Di conseguenza oggi un accordo sostanzialmente pregiudiziale, raggiunto tra democristiani, socialisti e PDS, non rappresenterebbe la rinascita dei Comitati di liberazione nazionale, né la rigenerazione della Repubblica nata dalla Resistenza, ma avrebbe valenza politica. Si tratterebbe, anzi, di un accordo la cui valenza politica risulterebbe prevalente rispetto a quella istituzionale. Tanto è vero che il tema che si sta circoscrivendo in questa Commissione, nel dibattito di ieri come in quello di questa mattina, è quello delle riforme elettorali. Non sento più parlare, per esempio, delle tematiche relative alle garanzie costituzionali; non sento discutere in questa Commissione del Consiglio superiore della magistratura, questione fortemente esplosiva, oggetto di tantissime polemiche e che ha anche fatto sì, circa dieci giorni fa, che il vicepresidente del Consiglio, professor Galloni, rilasciasse alla stampa dichiarazioni fortemente polemiche rispetto a taluni orientamenti espressi non solo dal senatore Acquarone ma, unanimemente, dal Comitato « Garanzie ».

Intendo dire che questa Commissione vede sempre più restringersi il punto principale di interesse attorno al tema delle

riforme elettorali. Esse costituiscono un punto fondamentale, ma strettamente connesso al complesso delle riforme istituzionali; la ricerca di tali riforme, effettuata con grande fretta e priorità, trascurando tematiche fondamentali di altra natura (che quasi non vengono citate o sono solo sfiorate nel dibattito) mi fa sospettare che, in effetti, l'accordo tra democrazia cristiana, partito socialista e partito democratico della sinistra, se non sussiste in termini concreti, venga fortemente ricercato da gran parte dei parlamentari di queste tre aree. Non a caso essi in Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati si sono trovati sulla stessa barricata a difendere l'intangibilità del testo della legge costituzionale per attribuire maggiori poteri alla Commissione bicamerale; intangibilità andata al di là delle logiche, ma che per fortuna, a quanto sembra, è stata ieri sera corretta, dando la possibilità di svolgere una discussione effettiva senza prevedere una procedura obbligatoria per giungere a soluzioni politicamente predeterminate.

MARCO BOATO. L'unico problema è che dopo aver così positivamente operato, come lei giustamente ricorda, c'è stato il voto contrario dei liberali, che pure sono firmatari della risoluzione che istituisce la Commissione. È questo un quesito che rimane aperto.

ANTONIO PATUELLI. Non ho il dono dell'ubiquità ed esprimeremo più compiutamente in Assemblea la nostra posizione a tale proposito.

Se, quindi, si cercasse e si trovasse da parte dei tre grandi partiti un accordo politico sulle riforme elettorali, non su un modello sperimentato di democrazia occidentale, sia esso tedesco, francese, inglese, nordamericano od altro, ma sull'ipotesi tipicamente italiana di un meccanismo misto tendente a conservare i connotati di questo sistema politico declinante o a privilegiare le più grandi forze politiche, ci troveremmo di fronte ad un fatto politico indiscutibilmente nuovo: una maggioranza che emergerebbe da un accordo politico

nato esclusivamente sulle riforme elettorali.

Voglio allora sottolineare, per serenità ed onestà intellettuale e politica, che nel Parlamento non possono coesistere, concettualmente e politicamente, due maggioranze politiche: se ve ne fosse una nata sulle riforme elettorali, chiaramente, essa metterebbe la pietra tombale su altra maggioranza politica, che attualmente sussiste nel Parlamento. Non possono sussistere infatti - ripeto - due maggioranze contemporanee: lo dico con grande onestà, sperando e ritenendo che la chiarezza degli intendimenti e dei comportamenti sia identica da parte di tutti i componenti non solo la Commissione ma anche il Parlamento di questa legislatura.

PRESIDENTE. Desidero invitare i componenti la Commissione a fare riferimento a quanto avviene in questa sede e a non svolgere un processo alle intenzioni. Le cronache dei lavori della Commissione hanno dimostrato che purtroppo non vi è quell'accordo che invece riterrei molto positivo intravedere per giungere ad una soluzione. Il dibattito sta indicando lo sforzo di ognuno per ricercare un'intesa ma se questa non emergerà, i lavori della Commissione saranno destinati al fallimento.

Lasciamo che siano i giornalisti ad ipotizzare macchinazioni estranee e lontane, che non aiutano la comprensione reciproca tra coloro che sono impegnati in questa sede. Tutti dobbiamo essere consapevoli che è necessario uno sforzo per pervenire alla soluzione: se non ci convinciamo che dobbiamo discutere al fine di essere persuasi ed anche di persuadere, il dibattito è inutile.

MARCO BOATO. Desidero consentire con il presidente sul fatto che dobbiamo tutti basarci su quanto diciamo in questa sede, su quello che avviene e sui fatti. Facendo poi riferimento alle proposte di legge costituzionali sulle funzioni della nostra Commissione, cui hanno accennato diversi colleghi, fra i quali il senatore Martinazzoli...

PRESIDENTE. Esse non rientrano nella competenza della nostra Commissione.

MARCO BOATO. Certamente; tuttavia, vi si fa riferimento, poiché riguardano i nostri poteri. Sarebbe quindi corretto, a mio avviso, basarsi sul testo che è stato varato ieri dalla Commissione affari costituzionali, che non stravolge affatto quello approvato dal Senato ma disciplina in maniera più rigorosa alcuni aspetti, proprio con riferimento alla preoccupazione sollevata dall'onorevole Martinazzoli. Non dovremmo pertanto correre dietro alle fantasie: esiste ora un testo approvato dalla Commissione affari costituzionali in sede referente e ad esso dovremmo fare riferimento, poiché riguarda il nostro lavoro ed i nostri compiti, anche se il suo esame non rientra nelle competenze di questa Commissione.

PRESIDENTE. Sospendo la seduta sino alle ore 16.

La seduta, sospesa alle 12,25, è ripresa alle 16,05.

PRESIDENTE. Riprendiamo la discussione dei rapporti dei Comitati.

PIETRO SODDU. Signor presidente, innanzitutto ritengo di dover fornire un chiarimento su un punto, anche perché sono personalmente interessato.

Nel corso di una precedente seduta di questa Commissione - alla quale non ho partecipato ma di cui ho letto il resoconto stenografico - è stato fatto riferimento ai lavori della Commissione affari costituzionali. Qualcuno ha detto - mi riferisco, ad esempio, all'intervento dell'onorevole Rodotà - che in quella sede vi sarebbero stati tentativi per minare e mettere in dubbio, o quanto meno rendere difficile, l'attività della Commissione per le riforme istituzionali. Ho già avuto modo di chiarire che nessuno di noi ha mai avuto queste intenzioni o tanto meno ha posto in essere un'attività cospiratoria, poco chiara, poco limpida. Assumendo come base il testo pervenuto dal Senato, abbiamo lavorato in

una condizione di difficoltà, come ha ricordato il collega Boato, cercando di definire una legge che non comportasse inutili complicazioni e non rendesse troppo impervio il cammino della Commissione bicamerale. Di fronte alle proteste ed alle minacce di delegittimazione che sono state palesemente avanzate, in particolare dal collega Segni, abbiamo sempre fatto in modo che questa legge non ignorasse alcuni problemi posti con forza dentro e fuori della Commissione, anche in occasione della discussione dei documenti approvati dai due rami del Parlamento.

Mi riferisco, in particolare, a tre questioni. La prima riguarda la partecipazione dei componenti della Commissione alla discussione in aula secondo le regole, diverse tra loro, previste dalle due Camere; la seconda, forse più importante, concerne l'emendabilità della proposta ed in proposito abbiamo proceduto ad alcune modifiche, sempre restando nell'ambito di una regolamentazione speciale e con termini molto rigorosi, per cui non si può parlare di un appesantimento particolarmente grave delle procedure; infine, ricordo la questione del voto palese o segreto sulla legge elettorale, per la quale è stato fatto un esplicito richiamo al regolamento ed all'incongruenza di chi chiedesse il voto segreto per un provvedimento in materia elettorale collocato in un disegno organico e coerente di riforma. Una volta accettato che la legge elettorale viene collegata alla più generale riforma costituzionale, chi chiedesse il voto segreto in questa materia sarebbe talmente dissenziente sul piano politico da rifiutare il lavoro compiuto dalla Commissione bicamerale. Ho già detto in sede di Commissione affari costituzionali, al momento delle dichiarazioni di voto, che tale eventualità servirebbe comunque a far venire allo scoperto coloro che hanno inficiato alla radice la rappresentatività della Commissione: è meglio che si sappia che non si tratta tanto di difendere i diritti dei deputati quanto di rimettere in discussione, come si sta facendo ancora oggi, la legittimità della Commissione per le riforme istituzionali.

Quanto all'articolo 138 della Costituzione, la Commissione affari costituzionali lo ha ripristinato nella sua integrità, soprattutto per quanto riguarda i tre mesi di intervallo per la seconda lettura, aggiungendo però il referendum confermativo; quest'ultimo punto è passato contro il parere del gruppo della democrazia cristiana, che si era attestato invece sulla difesa rigida del testo attuale. Continuo a ritenere che se le due Camere approvassero in via definitiva la legge costituzionale con una maggioranza di due terzi, sarebbe meglio mantenere il testo originario dell'articolo 138.

Ho ricordato questo problema perché da esso nasce una ulteriore questione, cioè se si debba arrivare al referendum con uno, con due, con tre testi, se farlo contemporaneamente o in tempi diversi. Questi problemi sembrano di poco conto, ma sono molto complessi e delicati; alcuni ritengono difficile investire contemporaneamente e globalmente le due Camere di tutta la materia in discussione.

MARCO BOATO. Il riferimento è al referendum previsto dall'articolo 138 ?

PIETRO SODDU. Sì. Sarebbe difficile pervenire ad un unico referendum; alcuni ritengono che sarebbe necessario procedere per segmenti di riforma - cioè bicameralismo, forme di governo, garanzie - dando per ciascuno di essi un giudizio a sé. In proposito è opportuno discutere perché la decisione che verrà assunta potrà costituire la chiave per stabilire il modo in cui pervenire all'approvazione definitiva, se in un unico tempo o in tempi diversi, se con uno o più progetti.

In Commissione non è stato risolto questo problema e probabilmente giustamente, perché la soluzione dipende dall'orientamento generale che verrà assunto in questa sede, da come il lavoro si articolerà di fatto, attraverso il documento di indirizzo prima ed il lavoro di predisposizione dei testi poi. A quel punto, la legge costituzionale concernente le funzioni della Commissione potrà essere perfezionata non solo secondo esigenze in astratto ma anche

sul piano procedurale, in ordine al contenuto dei progetti.

Resta un chiarimento sul tema della legge elettorale. Per fugare i sospetti di cospirazione, vorrei ribadire che l'unico argomento che non poteva essere posto in discussione era il collegamento tra le riforme elettorali e la riforma costituzionale generale.

Tuttavia, altro è stabilire il collegamento ed anche l'attribuzione di tale competenza alla Commissione bicamerale per la parte elaborativa, preparatoria e in qualche misura anche decisoria per quanto attiene all'aspetto politico; altro è, ove si pensasse che questo invece non è politicamente opportuno, congelare la riforma elettorale all'interno della Commissione bicamerale, che ne rinvierebbe la realizzazione a tempi lunghissimi.

Di fronte a certe accuse che venivano sollevate nei nostri confronti, abbiamo avanzato l'ipotesi, ritenendola solo tale, secondo cui niente vietava, una volta che le leggi elettorali fossero state esaminate e collegate organicamente all'interno del progetto generale di riforma, di trasferirne l'esame, trattandosi di procedimento ordinario, ad una sede come quella della Commissione affari costituzionali; in questo modo non saremmo stati sottoposti ai lunghi tempi necessari in questa sede. L'approvazione, l'entrata in vigore della legge riguardante l'attribuzione di pieni poteri referenti a questa Commissione non avverrà certamente domani ma (presumo, non sono in grado in questo momento di fare i conti esatti) a febbraio o a marzo. Pertanto, se si volessero accelerare i tempi, si potrebbe trasferire l'esame delle leggi elettorali da questa Commissione a quella ordinaria. Non vi è dunque alcun intento cospiratorio né la volontà di attuare colpi di mano, ma soltanto un ragionamento basato sul buon senso e sull'opportunità.

Esaurito questo aspetto, credo, signor presidente, mi resti da compiere una carrellata sugli argomenti da me sostenuti nel dibattito generale ed anche all'interno del Comitato sulla forma di Stato.

Abbiamo sostenuto - l'hanno ripetuto questa mattina il segretario Martinazzoli e

l'onorevole Mazzola e ieri l'onorevole D'Onofrio, ma lo stiamo affermando da tempo - che la posizione della democrazia cristiana è intimamente collegata alla riconferma della permanente validità della parte I della Costituzione. Le soluzioni che proponiamo in termini di rappresentanza, di forma di governo, di forma di Stato ed anche relativamente alle leggi elettorali tengono conto senza dubbio dei valori che abbiamo affermato e che continuiamo ad affermare in ordine al pluralismo, all'uguaglianza, alla solidarietà e ad altri principi fondamentali che crediamo non debbano venir meno.

Da ciò derivano anche scelte concrete; non esistono da parte nostra opzioni che non tengano conto dei valori fondanti del nostro Stato. Abbiamo la ferma convinzione, signor presidente, che la Repubblica sia, come recita la Costituzione, una e indivisibile, ma anche articolata. Tale aspetto è previsto nella nostra Carta costituzionale, in alcune parti - quella riguardante le autonomie locali - in modo esplicito, in altre in termini meno espliciti; qualcuno ne chiede la revisione, mi pare che il senatore Guzzetti all'interno del Comitato abbia affermato la necessità di trasferire la norma riguardante le autonomie regionali nell'ambito dell'articolo relativo alle autonomie comunali...

MARCO BOATO. L'abbiamo chiesto anche noi.

PIETRO SODDU. Non c'è dubbio che questo aspetto rientra nei principi generali. Non solo rimaniamo vincolati a tale posizione, ma vogliamo confermarla e rafforzare. La nostra posizione di regionalisti, così come emerge dal dibattito sviluppatosi all'interno del Comitato sulla forma di Stato, non è attenuata rispetto al momento in cui è stata varata la Costituzione, ma rafforzata: l'esperienza delle regioni a statuto speciale e ordinario ci ha portato a ritenere che lo stare a mezza strada con un regionalismo e un decentramento amministrativo come quello realizzato, scaricando sulle regioni le competenze più pesanti e « rognose », non significhi attuare uno Stato regionalista.

Se quindi si intende confermare la forma regionalista ed autonomista dello Stato, bisogna individuare il sistema per rafforzare, nell'ambito di questa riforma della Costituzione, il meccanismo, che non rompa - come ha sostenuto il senatore Messerville, il quale per protesta si è dimesso dalla carica di presidente del Comitato - l'unità dello Stato, ma semmai serva, se vogliamo ricorrere alla terminologia dell'onorevole Miglio, a rafforzare l'unità della Repubblica. Essa è certamente una e indivisibile, ma non indistinta e tutta uguale al suo interno. Vi sono situazioni diversificate, vi sono varie identità popolari; utilizziamo in Sardegna la parola « nazione » parlando della nostra isola, per cui non bisogna scandalizzarsi per l'uso di questa terminologia.

L'unità non è messa in discussione dal rafforzamento delle identità minori, sia quella della comunità locale, sia quella regionale; semmai il modo in cui questa pluralità di poteri, di rappresentanze e di identità (che poi si ritrovano nell'unica grande identità nazionale) si attua può mettere in discussione e in difficoltà l'unità.

Nel lavoro svolto sulla forma di Stato, da cui poi facciamo discendere tutte le altre questioni, come è stato ben detto dal presidente De Mita, abbiamo evidenziato alcuni problemi.

Occorre completare non soltanto i poteri, ma anche, per così dire, i compiti, i doveri dello Stato, che non sono più solo quelli tradizionali emersi compiutamente nel momento in cui è nata la Costituzione. Insieme al senatore Guzzetti, parlando a nome della democrazia cristiana all'interno di quel Comitato, abbiamo rappresentato l'esigenza di indicare con precisione tra le incombenze dello Stato, se vogliamo che esso svolga anche una funzione unificante, alcuni poteri oggi probabilmente non esercitati in maniera compiuta. Ci riferiamo al problema della solidarietà, del riequilibrio tra i territori e tra le varie classi sociali, al connesso tema dell'uguaglianza; ci riferiamo alla tutela delle risorse e ai limiti dello sviluppo, al problema dei poteri - su cui poi tornerò -

non disciplinati sufficientemente, rispetto ai quali in questi giorni risoluzioni della Comunità europea sollecitano la nostra attenzione. Si tratta di temi che toccano i principi e le regole di funzionamento della democrazia, del regime democratico, inteso come tale e non soltanto come sistema politico. I problemi che possono mettere a rischio questo regime attengono ai poteri dell'informazione e dell'economia; spesso sovrapponendosi, esercitano un tale potere di intervento, di formazione dell'opinione pubblica, spesso di manipolazione e di orientamento, che non è possibile pensare di lasciarli liberi e disimpegnati, perché questo significa non offrire garanzie di permanente validità dei principi democratici nel nostro paese.

Sul versante regionalista abbiamo richiamato alcuni problemi che mi sembra importante evidenziare nuovamente. Attuare meccanicisticamente i trasferimenti alle regioni senza considerare alcune questioni di funzionamento e di efficienza potrebbe risultare molto pericoloso; il semplice « travasare » potrebbe risolversi in un travisamento di alcune funzioni e di alcuni servizi.

Crediamo che non si possa affrontare il problema della costruzione di uno Stato fortemente regionalista ed autonomista senza mettere mano al discorso riguardante l'organizzazione e la gestione della pubblica amministrazione. Abbiamo sempre compiuto l'errore di guardare le riforme dal punto di vista istituzionale e politico, ma sappiamo bene che in quasi tutti i paesi del mondo - soprattutto in quelli anglosassoni, ma anche in Francia - quando si affrontano questi argomenti si discute insieme delle istituzioni politiche e di quelle amministrative. Sarebbe un grave errore, a mio giudizio, andare avanti con le riforme istituzionali puramente politiche, senza mettere sotto esame con molta forza ed attenzione il problema della pubblica amministrazione, di quella parte dello Stato e del pubblico che entra in contatto diretto con gli elettori non una volta ogni cinque anni ma tutti i giorni.

Lo Stato è la pubblica amministrazione; il cittadino oggi, secondo una certa

letteratura, vive sotto il dominio totale della legge ad ogni passo che egli compie in tutto l'arco della giornata. Il cittadino, secondo quanto afferma qualcuno, è sotto il « dispotismo » della legge e della pubblica amministrazione; la legge interviene in tutti i campi della vita ed oltre alla legge vi sono i regolamenti, le strutture, la burocrazia, cioè tutto l'apparato dello Stato.

Questo è il problema della riforma che deve essere considerato congiuntamente senza che vi sia uno spazio temporale di separazione tra la nuova organizzazione dello Stato, delle istituzioni politiche, rappresentative e la pubblica amministrazione.

Sempre a questo proposito, il secondo tema riguarda il recepimento delle materie di competenza delle regioni. La democrazia cristiana ha avanzato due osservazioni. Per quanto riguarda la prima, riteniamo che si debba agire con una certa gradualità e in qualche caso le materie che vengono trasferite possono anche non essere recepite dalla regione interessata. Questa ipotesi è stata valutata anche dal professor Miglio, il quale ha sostenuto che un eventuale intervento deve interessare tutti, poiché coinvolge l'omogeneità e l'uniformità della pubblica amministrazione. Non è possibile che, per esempio, in una regione vi sia una pubblica amministrazione statale mentre, in quella vicina, essa sia regionale.

Si tratta dunque di discutere il problema, perché in altri paesi la situazione è diversa; basti pensare alla Spagna dove è prevista la facoltà di ricevere o non ricevere la competenza.

Nel secondo caso riteniamo che forse sia arrivato il momento, superando — per così dire — lo « schema Labriola », di trasferire le materie alle regioni non soltanto in maniera concorrente, ma esclusiva e primaria. È stato citato l'esempio dell'agricoltura, del turismo e di quei ministeri di cui si chiede la soppressione; a nostro giudizio, esistono delle competenze che possono essere trasferite in via esclusiva e primaria e non solo concorrente.

Per la verità ciò non significa sottovalutare le interconnessioni come il professor Miglio ha evidenziato, rilevando però che non esistono altri modelli di attribuzioni di competenze. Quindi, il modello di riferimento (finché non ne viene individuato un altro) è quello delle materie; tuttavia, separandole si mantiene un intreccio di competenze che non è — appunto — scindibile.

In moltissimi campi della pubblica amministrazione troveremo comunque un livello di competenza statale generale, che si estende cioè su tutto il territorio; per esempio, per l'agricoltura saranno le direttive CEE, alcuni limiti alla produzione, talune garanzie di qualità e così via, che sono universali per l'intero paese. Per l'industria si fisseranno altre condizioni, per cui bisognerà trovare elementi di amministrazione e di decisione che le contemperino entrambe.

Secondo il nostro punto di vista ciò non impedisce di affidare queste materie in esclusiva, anzi potrebbe tradursi in una facilitazione. Si tratta di un tema che è stato soltanto accennato ma che deve essere approfondito in seno al Comitato; per quanto mi riguarda ho voluto riproporlo affinché non passi inosservato nella discussione generale.

Il problema dell'autonomia finanziaria è probabilmente più difficile; un articolo della prima pagina di oggi de *Il Messaggero* invita il consiglio comunale di Roma a ripensare all'aliquota del 6 per mille dell'imposta comunale sugli immobili. Finché si tratta della fase rivendicativa siamo tutti molto generosi e convinti sostenitori dell'autonomia finanziaria; tuttavia non bisogna sottovalutare i problemi che essa porterà nell'ambito delle regioni e dei comuni. Si tratterà di un processo doloroso che non sarà facile individuare e realizzare. La cittadinanza, che ritengo debba rimanere nazionale, italiana comporta il dovere dei cittadini di contribuire in proporzione al proprio reddito, come afferma il principio costituzionale (non può che essere la tassazione diretta sul reddito). Si

tratta di vedere come collocare tale forma di imposizione all'interno della cornice generale nazionale e, contemporaneamente, farla incidere anche sul livello regionale e locale.

Questo problema non deve essere soltanto enunciato ma esaminato, in modo che prima del varo della riforma sia approfondita più di quanto non lo sia stata ora la questione delle finanze « proprie », la quale - ripeto - non è stata ampiamente trattata non essendo, per esempio, state previste le interconnessioni sia costituzionali, sia pratiche che essa comporta.

L'altro problema che in questa fase è rimasto piuttosto in ombra, anche per una scarsa attenzione della dottrina, è quello delle autonomie speciali. Negli anni settanta la dottrina costituzionale di sinistra, che ho avuto modo di seguire perché in quel momento rappresentavo la regione sarda, era tutta allineata sull'omogeneizzazione, cioè sull'eliminazione della specialità in quanto si riteneva che le regioni ordinarie fossero più avanzate sotto il profilo dell'iniziativa e dell'elaborazione. Era vero, vi era stato un momento iniziale in cui le regioni ordinarie sembrava che avessero trovato la strada di una nuova stagione, come certamente anche il presidente ricorderà. Poi tutto si è « spento ». Oggi i motivi della specialità stanno riemergendo, non soltanto nelle regioni a statuto speciale tradizionale, ma anche nel restante territorio nazionale. In questo modo si rischia di orientare il dibattito verso una generale specialità, e questa può anche essere la strada da seguire. Il senatore Miglio sostiene una ragione pattistica delle regioni; nelle regioni speciali la base pattista è connaturata negli statuti, i quali costituiscono il patto negoziato, in un certo senso direttamente negoziato, tra assemblea regionale ed Assemblea nazionale (ricorro al termine assemblea per semplificare).

Come ho già detto in aula l'altro giorno all'onorevole D'Onofrio, relatore del provvedimento che attribuisce l'ordinamento degli enti locali alle regioni a statuto speciale, non siamo abilitati a cambiare le

competenze delle regioni speciali autonomamente ed unilateralmente. In ogni caso se dobbiamo affrontare il problema devono essere coinvolte le rappresentanze istituzionali politiche di queste; tuttavia, temporaneamente si può ragionare come se vi fosse da parte nostra un'offerta nei loro confronti, proponendo, ed è quanto ho fatto presentando un documento in questo senso, che tutte le materie attribuite in forma concorrente alle regioni ordinarie vadano attribuite in esclusiva primaria alle regioni a statuto speciale, salvo che una di esse non rifiuti l'esclusività di una materia. Può darsi, per esempio, che la regione Sardegna non voglia che le venga attribuita in esclusiva la materia della pubblica istruzione, ma la voglia in concorrente, come tutte le altre regioni, e ciò rimane nell'ambito della pattuizione.

Bisognerebbe comunque uniformarsi in partenza ad un indirizzo di carattere generale, secondo il quale la riforma cui ci stiamo accingendo preveda il mantenimento di una differenziazione, anche se ridotta rispetto a quella oggi esistente, tra regioni a statuto ordinario e regioni a statuto speciale; in tal modo non esisterebbero più materie in concorrenza per le regioni a statuto speciale.

Presidente, non intendo soffermarmi sui temi relativi alla legge elettorale ed alla forma di governo, perché essi sono stati trattati da altri colleghi. Per quanto riguarda invece il bicameralismo, sostengo la scelta esposta nel documento del Comitato, che è coerente con la forma di Stato esistente e con le risultanze del lavoro svolto nella passata legislatura, di cui ricalca l'indirizzo.

Non giungo fino a manifestare le medesime posizioni del collega D'Onofrio, che nella scorsa legislatura erano in qualche misura proprie anche del Presidente Amato, il quale sostenne la partecipazione dei presidenti delle regioni al Senato della Repubblica e quella dei senatori ai consigli regionali di appartenenza. L'onorevole Barbera ricorderà che abbiamo parlato anche di questo.

Una tale commistione non appare oggi matura. Sono ancora fermo all'idea che le due Camere, finché vige il bicameralismo, debbano rivestire una posizione paritaria circa le modalità di elezione e i poteri fondamentali esercitati (espressione della fiducia e della sfiducia, approvazione del bilancio dello Stato). Non vedo l'esigenza di una radicale differenziazione tra le Camere e quindi la possibilità di accantonarne una, né l'ipotesi della specializzazione di uno dei due rami del Parlamento fino al punto di una sua uscita dal circuito della politica nazionale e dell'investitura del Governo. Non mi sento di sposare questa tesi, né quella che ho sentito esporre dall'onorevole Occhetto, mentre mi sembra più realistico lavorare oggi intorno al modello ipotizzato dal Comitato.

Ritengo che le questioni dei sistemi elettorale e di governo si possano più facilmente affrontare e risolvere mantenendo l'impostazione riformatrice cui mi sono testé richiamato.

Sono affezionato ad una categoria concettuale generale esposta da un noto biologo, secondo la quale l'obsolescenza non è soltanto dovuta ad invecchiamento da ritardo, ma può anche derivare, per gli organismi viventi cellulari e per l'ambiente sociale e politico, da un eccesso di anticipazione. L'immissione in un tessuto di qualcosa che esso non è preparato a ricevere, ad inglobare ed a far vivere in sé, rende immediatamente obsolescente l'innovazione. Dobbiamo quindi stare attenti a non innestare, in sede di generale riforma, innovazioni troppo anticipatrici, forti e tali da non poter essere recepite dal tessuto cui si riferiscono, pena una loro vanificazione in pochissimo tempo.

Per tali ragioni ritengo opportuna una certa cautela nell'immaginare scenari non recepibili dal tessuto politico e culturale, ancorché belli e corrispondenti a costruzioni affascinanti.

Ritengo, infine, che si debba parlare di più delle garanzie. Alcuni autori definiscono il regime democratico non come sistema politico, ma come regime sociale

generale. È utile parlare di questo aspetto, perché, se consideriamo la democrazia come un regime di carattere generale che investe tutta la società e gli automatismi relativi al comportamento dei singoli individui, nel cui modo di agire sono introiettate alcune categorie concettuali e culturali democratiche, in modo che la società vive democraticamente, dobbiamo porci il problema che tale regime non ha solo bisogno di garanzie individuali (sulle quali si sofferma assai bene la relazione del collega Acquarone), ma anche di garanzie generali. Per altro abbiamo già approvato alcune leggi atte a garantire condizioni minime di democraticità in materia di editoria, di concorrenza (introduzione dei garanti) e di diritto di sciopero (una commissione di garanzia vigila che un diritto non violi l'altro).

Nella seconda parte della Costituzione è anche previsto il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, che oggi (con tutto il rispetto per coloro che ne fanno parte) non svolge quasi più alcuna funzione. Al tempo stesso esistono una serie di autorità garanti, di recente creazione, aventi il compito di comporre conflitti tra le parti, di governare questioni di interesse generale e di svolgere in sostanza un lavoro di controllo e garanzia affinché siano rispettati i grandi principi e le grandi regole di funzionamento del sistema democratico nel suo insieme e non soltanto inteso come regime politico democratico.

Sostengo che, nella parte definitoria delle materie attinenti allo Stato, occorra inserire tre o quattro problematiche nuove, quali l'informazione, la finanza collegata all'informazione, il sistema multinazionale dei poteri forti e le grandi questioni legate all'equilibrio generale delle risorse. Ritengo anche che nessuno ci vieti di guardare ad un sistema che trasformi il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro in una sede di garanzia (evidentemente di tipo non politico, in quanto tale funzione deve rimanere alla Corte) che eserciti, quasi quotidianamente, un controllo ed una ricomposizione dei conflitti di inte-

resse e si attivi per una riconduzione di tutte le azioni ad un sistema più garantito.

Non aggiungo altre considerazioni, presidente, perché della legge elettorale ha parlato questa mattina il segretario della democrazia cristiana Martinazzoli, esprimendo chiaramente la nostra posizione sugli aspetti della forma di governo, della coalizione e dell'insieme delle responsabilità, pertanto la materia non richiede un mio ulteriore intervento.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato alla seduta di domani.

La seduta termina alle 16.50.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia alle 20.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

