

19.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 28 GIUGNO 1984PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **BOZZI****INDICE**

Per la morte del senatore Antonio Bisaglia:		Seguito e conclusione del dibattito sui temi concernenti le fonti normative:	
	PAG.		PAG.
PRESIDENTE	381	PRESIDENTE	382, <i>passim</i>
		BARBERA	382
		GITTI	389
RUFFILLI	381	BATTAGLIA	394

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,30.

GITTI, *Segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta del 21 giugno 1984.

(È approvato).

Per la morte del senatore Antonio Bisaglia.

PRESIDENTE. Un altro membro della nostra Commissione, Toni Bisaglia — consentitemi di ricordarlo col nome col quale ci era familiare — ci ha lasciati, rapito dalla morte improvvisamente, in circostanze che definirei assurde, mentre si concedeva un momento di riposo dopo le recenti, accese battaglie elettorali.

Il fatto che un uomo come Bisaglia fosse stato chiamato a far parte della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali attesta non soltanto l'importanza che il partito a cui apparteneva attribuisce alla nostra Commissione, ma anche la sensibilità dell'uomo per i problemi istituzionali, la sua consapevolezza della necessità di giuste revisioni per migliorare il funzionamento della difficile democrazia italiana. È vero, Bisaglia non prese mai la parola in Commissione nei dibattiti che si sono susseguiti. Credo che la sua formazione culturale e spirituale lo facesse rifuggire dai discorsi generali, qualche volta astratti, cari ai dottrinari puri; e dalle sistemazioni teoriche. Egli era portato dalla sua natura alla concretezza delle scelte, anche se di necessità — qualche volta — compromissorie. Infatti, tutte le forze politiche e i commentatori hanno riconosciuto in lui una spiccata tendenza pragmatica, quasi manageriale.

Egli disponeva di un genuino talento nel valutare uomini e situazioni e nell'intravedere e proporre nelle vicende politiche, anche le più complesse, la via dell'incontro e della mediazione. Uno squisito fiuto politico lo accompagnò sempre nella sua carriera che egli costruì da sé, con tenacia, pietra su pietra. Eminente uomo nel suo partito, saggio amministratore, parlamentare alla Camera e al Senato, ministro fattivo. Lo ricordiamo con rimpianto: egli ci sarebbe stato di grande utilità, ne sono sicuro, nella fase dei lavori che ci attende, fase non facile, di scelte e di conclusioni.

Rinnovo alla famiglia e al partito della democrazia cristiana i sentimenti di cordoglio della Commissione che ho l'onore di presiedere e miei personali.

RUFFILLI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUFFILLI. Signor Presidente, a nome del gruppo della democrazia cristiana la ringrazio molto per il ricordo che ha voluto dedicare al senatore Bisaglia. Ella ha saputo interpretare i sentimenti del mio partito che ha perso una delle presenze più prestigiose all'interno di questa Commissione e un punto di riferimento importante per quanto riguarda la capacità di comporre la dimensione tecnico-istituzionale con quella più squisitamente politica.

È vero, Antonio Bisaglia non ha potuto parlare in questa Commissione; ma ha saputo dare un notevole apporto nelle riunioni preparatorie del nostro gruppo, una lezione alla quale la democrazia cristiana conta di restare fedele.

Seguito e conclusione del dibattito sui temi concernenti le fonti normative.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca « Seguito e conclusione del dibattito sui temi concernenti le fonti normative ». È iscritto a parlare il deputato Barbera. Ne ha facoltà.

BARBERA. Sul tema oggi al nostro esame gli argomenti che vengono in rilievo sono molteplici; cercherò quindi di trattarli nella maniera più rapida possibile.

Il tema della decretazione d'urgenza mi pare assumere una notevole importanza. Mi limiterò a ricordare alcuni dati. Nella passata legislatura su 963 leggi pubblicate sulla *Gazzetta ufficiale*, si sono avute ben 275 leggi di conversione di decreti-legge (quasi un terzo della legislazione). Eppure, per la nostra Costituzione, doveva trattarsi di una legislazione dettata da presupposti di straordinaria necessità e urgenza.

Non voglio ricordare il meccanismo perverso che si viene a determinare allorché al decreto-legge (sulla base di quello che è stato chiamato il falso ideologico dell'articolo unico di conversione del decreto-legge) si accompagna il voto di fiducia.

Altro argomento è quello della « amministrativizzazione » della legge. Per leggi e « leggine » il nostro paese detiene il primato in Europa; basti pensare che, a fronte di circa 350 leggi italiane all'anno, si hanno le 86 leggi della Gran Bretagna e le 88 della Germania federale. Si tratta di un primato che porta il Parlamento a penetrare nella sfera dell'amministrazione, così come l'abuso della decretazione d'urgenza porta il Governo a diventare legislatore, superando quel principio della separazione dei poteri che non è stato accolto solo come principio costituzionale, ma che è alla base degli Stati di diritto (dirò più avanti qualcosa ancora in ordine ai rapporti tra legge e contratto).

Altro tema da affrontare è quello relativo al rapporto tra la legge statale e quella regionale. Anche in questo campo si sono determinate distorsioni che non sono in coerenza con i principi costituzionali.

Altro problema è quello riferito al rapporto fra la legge statale e le fonti comunitarie, reso ancora più evidente e più acuto dalla recente sentenza della Corte costituzionale che ha portato un notevole contributo per l'apertura del nostro ordinamento verso quello comunitario, ma ha creato problemi per la certezza del diritto, soprattutto per gli operatori che dovranno andare alla non facile ricerca delle leggi rimaste vigenti e dei regolamenti comunitari immediatamente applicabili.

Altro tema al quale annettiamo grande rilievo è quello riferito alla produzione normativa che discende dagli obblighi internazionali dello Stato; e connesso a questo il tema della ratifica dei trattati e accordi internazionali e dalla immissione di norme internazionali nell'ordinamento interno.

Un punto ulteriore è quello relativo all'iniziativa legislativa, soprattutto l'iniziativa popolare, alla quale il nostro gruppo — come già sapete — annette particolare importanza.

Vi è poi un ultimo punto relativo alla legislazione di spesa al quale intendo solo accennare, ma che dovrà trovare particolare attenzione nel dibattito che dedicheremo al governo dell'economia.

Ho già parlato dei decreti-legge sottolineando il fatto che non se ne possono sottovalutare gli effetti: costringere il Parlamento a ritmi decisi dal Governo, porre maggioranza ed opposizioni di fronte a fatti compiuti, specie con il ricorso alla questione di fiducia, comporta l'accavallamento di provvedimenti contraddittori e pone in discussione la certezza del diritto, dal momento che è diventata prassi costante per gli operatori del diritto e per i giudici non applicare i decreti-legge prima della loro conversio-

ne. Inoltre, i decreti-legge tendono a spostare l'asse di decisione dal raccordo Parlamento-Governo al raccordo Parlamento-organizzazioni sociali (mi riferisco in particolare alla contrattazione triangolare tra Governo, datori di lavoro e lavoratori).

Non voglio qui ricordare le cause che hanno condotto all'aumento del ricorso alla decretazione di urgenza, perché sono ormai noti a tutti: il *surplus* di domande, che porta alla necessità di provvedimenti più che di norme, le tendenze neocorporative, la stessa frantumazione ministeriale e di conseguenza la scarsa organicità e collegialità del Governo; le lentezze procedurali del Parlamento e insieme la debolezza delle maggioranze, che opera in duplice senso (ricorso a provvedimenti frammentari o ad iniziative privilegiate per « forzare » la maggioranza in talune materie). Tutto viene deciso mediante decreto, dalla materia elettorale all'istituzione dei ministeri, dalla riforma dell'esame di maturità alla riforma universitaria, fino a dare efficacia *erga omnes* a un contratto stipulato da organizzazioni sindacali minoritarie.

I rimedi possibili sono in primo luogo due: una riconsiderazione dell'articolo 39 della Costituzione, una riforma del Governo che superi la frantumazione ministeriale (non attraverso *escamotages* quali i comitati interministeriali).

E soprattutto — andrebbe aggiunto — una incisiva politica di riforme che eviti il ricorso ai « provvedimenti tampone »: ma qui siamo nel campo degli indirizzi politici. Il problema più importante da affrontare, comunque, è quello relativo alla delegificazione. Prima di affrontarlo, però, vorrei chiedere ai colleghi se non possiamo incidere anche sull'articolo 77 della Costituzione. Una proposta da noi presentata tende a mantenere tale articolo nella sua struttura attuale con alcune modifiche riguardanti la necessità di oggetti omogenei e specifici e di alcuni divieti (materia elettorale, ratifica di trattati internazionali, bilanci e consuntivi,

rapporti giuridici sorti sulla base di decreti non convertiti).

Pur mantenendo ferma questa nostra proposta, mi chiedo se non sia il caso di incidere sull'articolo 77 in maniera più profonda. Mi chiedo se non sia possibile limitare questo strumento eccezionale solo ai casi effettivamente straordinari individuabili, per esempio, nei provvedimenti a tutela dell'incolumità e della sanità pubblica e in talune norme di carattere fiscale, allorché il loro preannuncio possa recare danno all'economia (decreti-catenaccio). Mi rendo conto che una riduzione così drastica delle materie oggetto dei decreti-legge possa provocare inconvenienti, per cui mi chiedo se non sia possibile prevedere, accanto ad una forma di decreto-legge così fortemente ridimensionato, anche un particolare procedimento abbreviato, non secondo quanto attualmente previsto dall'articolo 72 della Costituzione, che non sia un puro e semplice accorciamento dei tempi, ma che sia anche contingentamento dei tempi, una sorta di iniziativa legislativa privilegiata, come — del resto — di fatto è divenuto il decreto-legge.

Ovviamente, vi dovranno essere delle condizioni precise, con l'esclusione di alcune materie. In ogni caso, bisognerebbe escludere la materia elettorale e costituzionale, nonché l'approvazione dei bilanci.

Un'altra condizione dovrebbe essere questa: il Parlamento dovrebbe deliberare a maggioranza assoluta sull'effettiva sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza a giustificazione del ricorso alla iniziativa di urgenza. Un obbligo di motivazione in preambolo dovrebbe poi consentire una valutazione, di carattere non solo politico, che dovrebbe consentire all'opposizione un ricorso per incompetenza alla Corte costituzionale avverso i decreti-legge.

Si potrebbe riuscire a costruire un tipo di iniziativa legislativa privilegiata che al limite potrebbe prevedere anche la possibilità che, trascorso un determinato

periodo di tempo, il Governo decreti l'entrata in vigore di una o più norme, sollecitando in tal modo il Parlamento. Si tratterebbe di una misura di salvaguardia, per altro un istituto già conosciuto nell'ordinamento comunale.

Una volta previsto questo tipo di iniziativa privilegiata, è dunque possibile ridurre la previsione dello strumento del decreto-legge in Costituzione a soli due casi: incolumità pubblica e decreti-catenaccio. Così verrebbero di colpo sdrammatizzate numerose questioni che nel dibattito politico hanno assunto una particolare valenza, come quella relativa all'obbligo di votazione entro il sessantesimo giorno. Cadrebbero, sotto questo profilo, anche questioni come il doppio voto od altro.

Vorrei ora passare al tema della delegificazione. Se i colleghi me lo consentono vorrei richiamare alla loro attenzione una indagine interessante, pubblicata dalla *Rivista di scienza dell'amministrazione*, relativa ai dati della legislazione in Italia ed in altri paesi. Come già accennato, si rileva che una media di trecento leggi in Italia si contrappone alla media delle 86 leggi della Gran Bretagna e delle 88 della Germania federale. Da quella indagine viene fuori che il numero delle « legghine » italiane è decrescente, probabilmente anche in relazione alle difficoltà finanziarie. Ma il problema rimane grave. Tutto questo ha profonde ragioni che derivano dal carattere stesso dello Stato sociale, dal fatto cioè che le leggi tendono non a porsi come norme generali, ma come provvedimento (quindi non limite, ma strumento per il Governo).

La *Gazzetta ufficiale* di ieri pubblica la legge n. 241 del 15 giugno 1984, mediante la quale si trasferisce al comune di Carpi l'ex campo di concentramento di Fossoli; mi chiedo fino a che punto il Parlamento debba occuparsi di questioni simili, mentre grandi gruppi industriali possono acquistare per centinaia di miliardi aziende petrolifere senza controllo parlamentare. Mi chiedo se non sia possibile — per le

caratteristiche stesse dello Stato sociale, e dato che tornare alla « legge-norma » sarebbe illusorio — puntare almeno sulla « legge-coordinamento », su una legge cioè che veda esplicitarsi una centralità del Parlamento che non sia totalizzante, assorbitiva nel tentativo di fare tutto, ma che dia la possibilità di muoversi con incisività, con qualificazione, con capacità di coordinamento.

Siamo impegnati decisamente in un'opera di delegificazione; da tempo, anzi, il partito comunista ha superato le resistenze del passato. Però quando si parla di delegificazione bisogna stare molto attenti. Intanto non bisogna farsi molte illusioni, perché vi sono condizioni che devono accompagnare la delegificazione stessa. Per esempio, non so fino a che punto una delegificazione volta ad accrescere i poteri normativi del Governo possa portare ad una maggiore rapidità nella approvazione dei regolamenti; basti pensare agli undici anni trascorsi per la emanazione del regolamento sulla protezione civile, dal 1971, o ai quindici anni passati per il regolamento di attuazione della legge sull'igiene degli alimenti. Un'opera di delegificazione può quindi inquadrarsi all'interno di una drastica semplificazione delle strutture di Governo, e comunque va accompagnata da precise garanzie procedurali. In ogni caso bisogna porre con forza un punto sul quale intendiamo richiamare l'attenzione della Commissione: delegificazione non significa solo trasferimento di competenze normative dal Parlamento al Governo, ma anche alle regioni, attraverso un uso della legislazione che sia rispettoso delle autonomie regionali (quindi che si muova più per principi che non per norme dettagliate) e che attui l'articolo 117 della Costituzione. Anche nelle materie non di competenza regionale il Parlamento deve delegare le regioni ad emanare norme di attuazione. Se necessario, rivediamo e perfezioniamo l'ultimo comma dell'articolo 117 della Costituzione. Occorre inoltre che tale delegificazione rappresenti una

forma di decentramento verso le autonomie sociali.

In questo senso ci siamo mossi con la legge-quadro sul pubblico impiego; ed è pertanto possibile proseguire in tale direzione. Torneremo su questo punto quando affronteremo i rapporti fra legge e contratto (tema che farà parte dello specifico dibattito relativo al governo dell'economia).

Evitiamo però mistificazioni sul piano politico: non sono le « legghine » che impediscono al Parlamento — come spesso si dice — di dedicarsi alle grandi riforme, alle grandi leggi di principio, anzi è il contrario. È l'assenza della grande legislazione di principio che porta alla frammentazione. In ogni caso vorrei dire a quei colleghi che ritengono di avere tanto più potere quanto più sono le cose delle quali si occupano, che le « legghine » per i gruppi parlamentari sono come la firma del ministro, che crede di governare solo perché sottoscrive molti atti.

Non mi dilungo su quali potrebbero essere i vantaggi (sono evidenti) di una accentuata delegificazione (i problemi sono altri e riguardano il modo di arrivare a tale traguardo): una minore penetrazione dei microinteressi attraverso il Parlamento (questi interessi possono penetrare anche attraverso altri organi); un più limpido confronto fra proposte alternative più che la tentazione della consociazione (perché quando le leggi sono minute le tentazioni possono essere forti); un recupero di unitarietà e coerenza dell'indirizzo di maggioranza e quindi di controllo da parte delle opposizioni sulla coerenza di questo indirizzo; una maggiore flessibilità del Governo rispetto ai propri strumenti ed un maggiore controllo sui risultati stessi da parte del Parlamento.

Come arrivare all'obiettivo della delegificazione? Intanto mi pare che non sia emersa da parte di alcuna forza politica una adesione ad una soluzione di tipo francese, con una serie di materie riservate al Parlamento lasciando tutto il resto

al Governo. Prima di passare pertanto alla individuazione di possibili strumenti, con tutta l'incertezza che in questi casi tutti abbiamo (e dico subito che un utile contributo è venuto dalla proposta del Presidente Bozzi), direi che sono necessarie alcune pre-condizioni che desidero ricordare per evitare il moltiplicarsi delle legghine settoriali o microsettoriali. In primo luogo il gruppo comunista torna ad insistere sul problema della riduzione del numero dei parlamentari poiché ci pare una pre-condizione importante, tenuto conto del fatto che un elevato numero di parlamentari comporta un moltiplicarsi degli interessi microsettoriali che penetrano in Parlamento. Non mi riferisco soltanto all'iniziativa legislativa, ma anche alle sollecitazioni che normalmente vengono operate.

Ho notato alcune aperture da parte delle forze politiche nei confronti della riduzione del numero dei parlamentari che però a mio parere deve essere drastica (qualcuno ha ipotizzato 400 parlamentari alla Camera e 400 al Senato, ma è poco). In secondo luogo, la riduzione del numero delle Commissioni. La Giunta per il regolamento ha da anni allo studio alcune ipotesi in merito. Io ritengo che da parte della nostra Commissione debba essere fatta qualche sollecitazione al riguardo, anche in considerazione del fatto che l'elevato numero di Commissioni accentua il fenomeno della microlegislazione.

In terzo luogo — lo accennavo prima — occorre una maggiore omogeneità del Governo, che è compromessa anche dall'elevato numero di ministeri. Occorre inoltre anche sottolineare la debolezza degli uffici legislativi del Governo (non mi riferisco alle persone, che sono spesso di altissimo livello), e di quello della Presidenza del Consiglio in particolare, il quale spesso deve limitarsi solo a « limare » progetti di legge provenienti dagli uffici legislativi dei singoli ministeri, che sono considerati intoccabili.

Come arrivare a questi obiettivi? Per quanto riguarda il passato, penso che la

proposta del Presidente — leggi di autorizzazione a delegiferare — sia valida, magari collegata all'emanazione di testi unici. Eviterei soltanto la possibilità di emendare che viene concessa al Parlamento. Preferirei la ratifica o la non ratifica, o la richiesta di trasformazione in disegno di legge qualora la Commissione competente ritenga che quel decreto-legge non possieda i necessari requisiti. Infatti la possibilità di emendamento porta alla contrattazione e quindi anche a quei fenomeni che prima ricordavo. Si potrebbe anche prevedere un invito ad un riesame; comunque si dovrebbe cercare una soluzione che eviti la contrattazione.

Per il futuro come possiamo evitare il fenomeno della microlegislazione? Il discorso non è facile; intanto si potrebbe pervenire ad una disciplina maggiormente incisiva dell'iniziativa legislativa del Governo; poi si potrebbero riprendere talune formulazioni avanzate negli anni sessanta e poi messe da parte negli anni settanta in seguito al processo di regionalizzazione. Penso ad un comitato per la legislazione all'interno della Commissione affari costituzionali con il compito di svolgere una prelettura o postlettura, a seconda dei casi, per espungere tutte quelle norme che possono essere lasciate all'amministrazione o alla potestà regolamentare del Governo.

Mi chiedo anche se non sia possibile pervenire ad un divieto di abrogazione tacita delle leggi generali, cioè se non sia possibile inserire nella Costituzione o in altra fonte normativa un divieto di abrogazione tacita di una legge generale, nel senso che quando il Parlamento vuole abrogare una legge generale lo deve dire esplicitamente. In questo modo il Parlamento si può ben rendere conto delle scelte che compie e nello stesso tempo l'operatore del diritto si trova di fronte testi più intellegibili. Per altro questo della abrogazione tacita di una legge generale è un tema che la dottrina ha avuto modo di affrontare ripetutamente; in particolare la dottrina conservatrice rite-

neva in questo modo di poter salvaguardare alcuni principi fondamentali che lo Stato sociale poneva in discussione. Sono convinto — e non da oggi — che in una prospettiva non solo conservatrice, ma progressista, sia possibile riproporre una simile soluzione organizzativa dei rapporti tra fonti, che serve a recuperare il valore degli interessi generali rispetto a quelli particolari.

Se si arriva ad una delegificazione nel senso che ho prima indicato, in direzione del Governo e del sistema delle autonomie territoriali e sociali, è necessario adottare alcune misure di cautela. In primo luogo occorre dare trasparenza al processo di produzione regolamentare. Attualmente il Consiglio di Stato sta compiendo un tentativo al riguardo e mi sembra che anche il Governo si muova in questa direzione. In secondo luogo, se si accresce il valore della fonte regolamentare, forse bisognerebbe pervenire alla possibilità di impugnazione in via incidentale dei regolamenti davanti alla Corte costituzionale da parte dei cittadini. Praticamente si tratta della proposta Mortati che riteneva possibile l'impugnazione dei regolamenti anche con l'attuale formulazione costituzionale, in base all'articolo 134.

Un altro punto da sottolineare riguarda il rapporto legge statale-legge regionale, che dovremo affrontare con maggiore approfondimento quando tratteremo il tema complessivo delle regioni. Fin d'ora, però, non si può non manifestare insoddisfazione per il modo con cui è proceduta la legislazione governativa: al 31 dicembre 1977 si avevano 720 leggi statali operanti in materia regionale, leggi minute, invadenti, frazionate, microsettoriali e non leggi di principio, come previsto dalla Costituzione.

Bisogna puntare sulla grande legislazione di principio, in primo luogo per decongestionare il lavoro del Parlamento, in secondo luogo per valorizzare l'autonomia regionale compressa, inceppata, anchilosata, schiacciata, uniformizzata,

appiattita e perfino — direi — umiliata da questa legislazione statale che rende di fatto la legge regionale una legge di esecuzione, spesso un inutile passaggio in più che provoca anche problemi di efficienza. Non va dimenticato (e i risultati delle ultime elezioni europee stanno a dimostrarlo) che, vi è in questo momento una forte domanda di autonomia da parte delle regioni. Ricordo il fenomeno della crescita del partito sardo d'azione, nonché di altri movimenti autonomistici, manifestatosi durante le elezioni politiche del 1983 in Veneto (Liga veneta) e nelle regioni dell'arco alpino.

Vi è l'esigenza di rilanciare il ruolo delle regioni come modo per rinnovare dal basso lo Stato e l'ordinamento. Non si tratta di un problema di competenze regionali, che è stato già risolto negli anni '70. Sotto questo profilo dei passi notevoli sono stati fatti con il decreto n. 616, pur se questo abbisogna ancora di attuazione in punti fondamentali (e Giannini lo ha rilevato al congresso di Genova del mese scorso).

L'articolo 117 della Costituzione va razionalizzato, non vi è bisogno di riformularlo. Ripeto, non si tratta di un problema di competenze, bensì di un corretto rapporto fra legge statale e legge regionale. Complessivamente il quadro delle competenze è soddisfacente. Non penso neanche che talune richieste che sono venute dalle regioni, come quella di arrivare ad una inversione del principio della competenza per cui tutto è di competenza delle regioni tranne le materie strettamente riservate allo Stato, possano essere accolte facilmente; si tratta di moduli di uno Stato federale che non possono essere accolti sulla base dei principi fondamentali previsti dall'articolo 5 della nostra Costituzione. Occorre piuttosto fare in modo che effettivamente le leggi del Parlamento in materie di competenza regionale siano di principio, nel senso che debbano porre dei limiti (secondo una visione autonomistica più forte), oppure

(secondo una visione che tende a sottolineare gli aspetti di programmazione) contenere degli indirizzi per la legislazione regionale. In un caso o nell'altro è necessario che si tratti effettivamente di leggi-cornice, cioè di leggi generali.

Anche qui ci sono delle precondizioni che vanno sottolineate; una di queste è l'autonomia impositiva regionale, perché fino a quando la legislazione regionale sarà di tipo derivato è chiaro che lo Stato — che ha il cordone della borsa in mano — sarà tentato di dettare condizioni minute e restrittive. Quando si parla di autonomia impositiva regionale ovviamente non ci si riferisce ad una regione che abbia la possibilità di imporre tributi con propri uffici tributari, ma ci si riferisce — secondo elaborazioni che sono venute dalle regioni stesse — ad un collegamento stretto fra l'autonomia impositiva comunale e le regioni.

Ma come arrivare a tutto questo? Le uniche strade che siamo riusciti ad individuare, ma è chiaro che l'approfondimento continuerà anche con l'aiuto e la collaborazione delle regioni (spero che il nostro Presidente voglia accogliere la richiesta che è venuta dai rappresentanti delle regioni di essere ascoltati), sono relative alla possibilità dell'intervento delle regioni anche nel procedimento legislativo. Abbiamo previsto per esempio che, nella prospettiva di un Parlamento monocamerale, oltre al Governo e ad un certo numero di deputati, anche le regioni possano chiedere la riapprovazione di un progetto esaminato dal Parlamento. Io credo che, anche per chi non segue la prospettiva monocamerale, qualche spiraglio in questo senso ci sia; per esempio, nella proposta del Presidente Bozzi, attraverso la presenza di rappresentanti regionali, in forme tutte da approfondire, nel procedimento legislativo, e attraverso la posizione delle leggi-cornice come leggi necessariamente bicamerali.

Mi chiedo se non si possa prevedere, per le leggi-cornice, un meccanismo ana-

logo a quello che prevedevamo per le leggi generali, cioè una clausola di deroga espressa; una volta emanata una legge-cornice occorre che questa sia effettivamente « cornice », non di dettaglio; si dovrebbe cioè prevedere un obbligo di deroga espressa, evitando le leggine ad abrogazione tacita.

Un punto che va sottolineato con forza è quello della attivazione dei controlli di merito; cioè, l'articolo 127 presenta problemi non di riforma, ma di attuazione della Costituzione. Tale articolo, infatti, prevede che le leggi regionali possano essere impugnate dal Governo, per motivi di merito, per contrasto con interessi nazionali, di fronte al Parlamento. Ebbene, nel caso che stiamo considerando di effettiva attivazione di leggi-cornice, diventa ancora più necessaria l'attivazione di questi controlli di merito; fino ad oggi il Governo ha preferito la via più facile del ricorso alla Corte costituzionale, trasformando i controlli di merito in controlli di legittimità.

Vi sono altri punti da sottolineare rapidamente. Il rapporto fra legge e contratto formerà argomento del dibattito relativo al governo dell'economia; fin d'ora però voglio sottolineare il paradosso che si è venuto a determinare per cui attraverso la contrattazione si discute del fisco, del *ticket*, del mercato del lavoro, degli assegni familiari e così via, ed il Parlamento è chiamato a ratificare: è quanto si è verificato con l'accordo Scotti dal 1983; ma viceversa si è avuto anche l'intervento del potere legislativo e del Governo, mediante decreto-legge, su contratti vigenti, senza una legge-cornice. Non sempre questo aspetto è emerso all'interno del dibattito politico; noi comunisti non abbiamo mai escluso la possibilità di intervento del legislatore relativamente alla materia prevista dall'articolo 39 della Costituzione; riteniamo però che debba trattarsi di un intervento-quadro e non di un provvedimento che incida su contratti già vigenti.

Allo stesso modo ritengo che il problema della legislazione di spesa, in rapporto all'articolo 81 della Costituzione, debba essere trattato nella discussione che dedicheremo al governo dell'economia. I tentativi fatti in questo senso si muovono ancora intorno a linee incerte, che vanno meglio qualificate.

Un altro punto assai importante è quello relativo al rapporto tra le fonti interne e l'ordinamento internazionale. Richiamo con forza la proposta da noi avanzata di modifica dell'articolo 80 della Costituzione, che tende ad un duplice risultato: da un lato quello di evitare che il Parlamento sia invischiato nella ratifica di accordi di scarsissima importanza (ad esempio ieri alla Camera abbiamo ratificato un accordo sull'uso dei francobolli di San Marino da parte dei cittadini italiani). Nello stesso tempo bisogna cercare di recuperare i poteri del Parlamento su accordi che oggi sono esclusi dalla verifica parlamentare (mi riferisco agli accordi esecutivi e a quelli in forma semplificata). Voglio ricordare che il *memorandum* di intesa per Trieste fu ratificato dal Parlamento nel 1977 con il trattato di Osimo; e che la concessione della base nucleare della Maddalena non è mai stata sottoposta all'approvazione del Parlamento. Ma in parte così è avvenuto per la base missilistica di Comiso. In Parlamento si è svolto solo un dibattito politico, ma non in relazione ad una precisa competenza parlamentare.

Noi chiediamo ancora di più: coinvolgere, mediante consultazione popolare a carattere consultivo, il corpo elettorale su decisioni essenziali per la comunità nazionale. Vorrei richiamare l'attenzione dei colleghi anche sull'iniziativa legislativa popolare. Su questa materia siamo aperti a tutti i contributi e noi stessi abbiamo formulato alcune ipotesi sulle quali siamo disponibili a discutere. Tuttavia, quello che ci interessa è l'affermazione di alcuni principi cardine, tutti riassumibili, per brevità, nella esigenza

di rafforzare questo strumento di democrazia diretta, finora misconosciuto in pratica dalle Camere.

Credo sia possibile lavorare seriamente sul tema della produzione normativa. Teniamo presente che si tratta di problemi che vengono sentiti fortemente dai cittadini, perché l'impatto dei cittadini con le istituzioni avviene proprio attraverso le leggi.

La linea di fondo sulla quale ci siamo mossi è quella di un Parlamento che sia centrale non perché totalizzante o perché cogestisce brandelli di competenza; un Parlamento snello, agile, in grado di rispondere alle sollecitazioni della società civile, che possono e debbono avvenire in forma nuova. Il problema è di far sì che il Parlamento possa essere ricettivo verso la società civile, che possa porsi in condizione dialettica rispetto all'esecutivo, che sia messo in grado di decidere, che sia fattore e coordinatore di pluralismo. Sotto questo profilo riteniamo che la nostra proposta di un Parlamento monocamerale sia la più valida e quella maggiormente in grado di rispondere a queste esigenze.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il deputato Gitti. Ne ha facoltà.

GITTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, mi piace sottolineare inizialmente il fatto che, anche trattando del tema relativo alle fonti normative, tema estremamente interessante e allo stesso tempo significativo delle disfunzioni del sistema istituzionale, anzi del sistema politico-istituzionale italiano, si sia confermata con soddisfazione una convergenza notevole non solo di analisi ma anche di intenti e di indirizzi; quasi una convergenza di « spiriti » al di là di accentuazioni inevitabili che rientrano nella naturale dialettica e al di là di alcune differenze tra le diverse proposte. Anche io sono convinto che parlare del problema delle fonti normative sia un angolo di

visuale privilegiato rispetto ad altri per rendersi conto come questo sistema politico-istituzionale sia giunto ad una svolta critica. Certamente questo ci impone di fare i conti con la crisi della legge e con gli effetti che da tale crisi discendono, innanzi tutto per quanto riguarda la certezza del diritto. Ho già avuto modo di osservare che l'aspetto più drammatico della crisi dello Stato del benessere è la crisi dello Stato di diritto. Mi pare che affrontare il tema della crisi della legge ci induca a riflettere in modo concreto e vivo, facendoci toccare con mano le problematiche relative al ruolo dei diversi poteri ed al modo di svolgimento dei compiti che nell'impianto e nell'equilibrio costituzionale sono assegnati ai diversi poteri dello Stato.

Diceva il collega Labriola, nel suo intervento della settimana scorsa, che non esiste atto diverso che sia adesso preferibile alla legge stessa; vorrei solo aggiungere che non esiste niente di preferibile, purché si tratti veramente di legge.

Occorre cioè chiedersi se quella che si definisce legge parlamentare sia ormai una legge, non dico rispetto al modello astratto che ognuno di noi può avere in mente, a seconda delle teorie sulle fonti a cui attinga la sua cultura, ma se si possa definire legge rispetto a quelli che sono già i limiti per la legge parlamentare che una corretta lettura del quadro organizzativo della nostra Carta costituzionale indurrebbe a definire.

Certamente di crisi della legge si è sempre parlato, le cause sono molteplici, le letture e le interpretazioni che se ne danno sono anch'esse molto diversificate; credo tuttavia che occorra focalizzare ed attualizzare in questo momento ed in questo contesto storico le ragioni che possono maggiormente spiegare perché si è determinato questo processo di amministrativizzazione della legge, questa frantumazione dell'atto normativo parlamentare, con tutte le conseguenze che sono state poco fa ricordate.

Non intendo addentrarmi su questo terreno, non intendo cioè affrontare in termini di teoria generale il tema della crisi della legge; mi interessa però richiamare la proposta scritta che abbiamo presentato.

Mi pare che ci siano due profili di politica istituzionale che incidono su questa crisi della legge, nonché sulle soluzioni che vogliamo dare alla crisi medesima e in più generale alle problematiche connesse al tema delle fonti normative e della loro pluralità, già prevista dalla nostra Carta costituzionale.

Il primo profilo politico-istituzionale che occorre tenere presente riguarda il fatto che il progressivo frantumarsi degli interessi all'interno della società, le trasformazioni che sono intervenute, il sovraccarico delle domande, sono scaricati quasi esclusivamente, o prevalentemente, sul Parlamento, distruggendo quindi la legge. Perché il Parlamento nella nostra esperienza democratica era l'unico luogo dove tutte le forze politiche avevano pari e piena legittimazione: questo è un dato politico che ha prodotto determinati effetti a livello istituzionale, non dobbiamo dimenticarlo. La possibilità di governare legiferando con provvedimenti e non con leggi è anche conseguenza delle caratteristiche della nostra storia istituzionale. È importante ricordarlo non per rinfacciarci reciprocamente responsabilità o uso di pregiudiziali in un senso o nell'altro, ma per essere consapevoli che da questa situazione occorre uscire anche mediante le modifiche istituzionali. In questo senso mi pare importante ribadire la convergenza di spiriti e di intenti che ho registrato sia nei documenti che sono stati presentati sia negli interventi che ho ascoltato.

Si governa legiferando; ed è vero che il Governo amministra, a sua volta, legiferando attraverso l'abuso della decretazione d'urgenza; quindi abbiamo effetti perversi con uno stravolgimento del ruolo dei poteri: potere legislativo e potere esecutivo finiscono per essere stravolti

nel modo in cui concretamente esercitano i compiti costituzionalmente loro assegnati. Direi che è lo stesso principio fondamentale che percorre tutta la nostra Carta costituzionale fatta dopo l'esperienza fascista; il significato profondo di garanzia che il principio di legalità e preferenza di legge veniva assumendo, al di là delle riserve di legge che pure si trovano nella Costituzione, è anch'esso un principio che ha finito per esercitare una funzione ulteriore rispetto a quella propria del principio di legalità dello Stato di diritto.

Un altro profilo richiamerò brevemente. Si tratta di un profilo politico-istituzionale che ha diretta incidenza e rilevanza sul tema delle fonti e innanzitutto su quello della legge parlamentare; riguarda infatti la mancata attuazione nei termini costituzionali di quelli che sono i principi fondanti il nostro ordinamento. Anche il collega Barbera ha ricordato l'espressione, a me molto cara, del pluralismo. Vorrei ricordare la fondamentale norma di cui all'articolo 5 della Costituzione, non solo ai fini di costruzione dello Stato comunità, ma dello Stato in senso stretto; si tratta di una norma che è stata sostanzialmente disattesa e che in questa frantumazione della legge viene costantemente violata (non credo vi sia bisogno di leggere le ultime righe dell'articolo 5 della Costituzione). Altre norme importanti sono state obliterate o applicate in modo estremamente criticabile; il collega Barbera ed altri hanno ricordato a questo proposito l'articolo 117 della Costituzione; personalmente vorrei ricordare anche l'articolo 128. Infatti, le cosiddette autonomie locali minori non sono disciplinate nella loro competenza e nei loro poteri in base a leggi generali, come è scritto nell'articolo 128. Vi è stato uno sviluppo della legislazione statale che si è realizzato sostanzialmente obliterando se non violando le indicazioni che i costituenti avevano fissato in materia di produzione normativa, in correlazione alle caratteristiche costitutive del nostro ordinamen-

to; caratteristiche costitutive che trovano nel pluralismo istituzionale e sociale dei singoli e dei gruppi caratteri fondanti e costitutivi. Non si può immaginare l'impianto della nostra Costituzione dimenticando questi aspetti, impianto che tutti riconosciamo ancora perfettamente attuale e capace di rispondere ai problemi nuovi che oggi sono posti dalla società in modo più efficace rispetto a tentativi di fuga verso soluzioni semplificanti o riduttive.

Mi sembra che recuperare questa dimensione pluralistica delle fonti, che è in correlazione alla struttura organizzativa della società e delle istituzioni pubbliche, secondo il disegno costituzionale, sia un criterio di lavoro estremamente importante (dico questo anche dopo aver ascoltato l'interessante intervento del collega Barbera).

Alcuni tentativi di risposta li abbiamo già accennati nel nostro documento, che rappresenta un nostro contributo alla riflessione comune e al confronto che dovrà seguire queste fasi pubbliche di progettazione. Per quanto attiene al Parlamento, ribadiamo, perché è questione correlata al tema delle fonti, la scelta bicamerale, perché più confacente per rafforzare il ruolo, per riqualificarne in modo autorevole la nuova centralità.

La centralità del Parlamento di cui ha parlato il collega Barbera è diversa da quella di cui si parlava fino a non molti anni fa, poiché si trova all'interno di un contesto di politica istituzionale profondamente diverso. Ora, è vero che se è centrale il principio di rappresentanza, è conseguente la centralità del Parlamento; si tratta di sapere che cosa si intenda per « centralità ». A me pare sia importante operare sulla struttura del Parlamento, mantenendo il sistema bicamerale, pur con le modifiche che abbiamo indicato, che a nostro giudizio sono molto incisive nei rapporti fra le due Camere, innanzi tutto come strumento per rafforzare e rendere concretamente possibile l'esercizio dei compiti e delle funzioni,

notevolissime dal punto di vista qualitativo, che la Costituzione vigente loro assegna e che le proposte avanzate non intendono assolutamente intaccare.

Sembrano allora importanti quelle che noi abbiamo individuato come leggi necessariamente bicamerali. Si parlava prima di un ruolo della legge come coordinamento collegato ad una corretta interpretazione dell'articolo 5 della Costituzione, per cui occorre stabilire quali debbano essere le leggi necessariamente bicamerali, di cui va anche definita la natura. Noi abbiamo indicato come leggi necessariamente bicamerali quelle che già attualmente sono coperte da riserva di Assemblea, quelle che concernono scelte fondamentali in tema di organizzazione (leggi elettorali, leggi riguardanti l'ordinamento giudiziario, l'organizzazione degli organi costituzionali). Riteniamo che debbano essere tali le leggi che si pongano come regolatrici dell'autonomia normativa che spetta ai gruppi sociali (problema dell'articolo 39 della Costituzione, problema dell'autonomia collettiva, dell'autotutela sindacale, eccetera). Ugualmente bicamerali dovrebbero essere le leggi che attengono alla disciplina delle competenze sulle regioni, nonché quelle che attengono alla regolamentazione dei rapporti internazionali.

Per quanto riguarda l'articolo 80 della Costituzione, abbiamo previsto una risposta che per il momento ci appare adeguata e sufficiente, cioè la doppia autorizzazione prima della firma del trattato e poi la ratifica del trattato stesso. Abbiamo anche previsto la necessità di una autorizzazione successiva delle Camere (legge necessariamente bicamerale) per quanto attiene l'attuazione di obblighi, in particolare in materia militare, che si ricollegano al trattato. Ripeto, queste mi sembrano le risposte adeguate, pur riaffermando il significato dell'articolo 11 della Costituzione.

Per altri aspetti la legge dovrà necessariamente avere natura di legge-quadro, di legge di coordinamento, di legge di

principi. Mi riferisco alla problematica del pluralismo istituzionale e dell'autonomia dei corpi sociali, che oggi sono rappresentati dai sindacati. La mancata attuazione dell'articolo 39 della Costituzione è anche all'origine della disastrosa situazione odierna in termini di produzione, di autonomia collettiva da parte delle molteplici organizzazioni sindacali; è all'origine dei fallimenti delle autoregolamentazioni e delle applicazioni in via di autonomia collettiva dell'articolo 40 della Costituzione. Si tratta pertanto di vuoti che vanno colmati. Abbiamo una prassi difforme dalla previsione costituzionale; occorre dunque intervenire lasciando però spazi per la legge, che fissi i limiti e nello stesso tempo sia garanzia nell'ambito dell'autonomia. Vi sono anche altri spazi di autonomia dei corpi sociali che vanno presi in considerazione e che la nostra Costituzione prevede: mi chiedo se in materia scolastica o di ordinamento universitario le leggi che abbiamo prodotto siano coerenti con i principi affermati nella nostra Carta costituzionale. I problemi sono molti su questo versante; certamente vi debbono essere le leggi bicamerali che riguardano soprattutto la materia della garanzia dei diritti (diritto penale, diritto tributario ed altri aspetti che non possono non recare la disciplina sostanziale delle situazioni che vengono considerate). La proposta che abbiamo avanzato (comune anche ad altri gruppi) è di trasformare la legge in atto monocamerale, salvo il diritto di appello del Senato.

Un certo tipo di risposta potrà venire se riusciremo a dare soluzione ai problemi che normalmente vengono identificati con il termine « delegificazione ». Sono scettico sul fatto che alla delegificazione si possa pervenire se nella Costituzione non verranno immessi meccanismi atti a renderla necessaria e doverosa. Abbiamo alle spalle una esperienza con un ordinamento — vigente — che non avrebbe vietato la delegificazione, ma questa non si è mai attuata.

Non abbiamo proposto una riserva specifica all'esecutivo o agli altri titolari di potere normativo nell'ambito del nostro ordinamento, ma credo che sia possibile fare una riflessione nel senso di riuscire a combinare alcune indicazioni concrete che sono venute al riguardo da parte di altri gruppi. Una riflessione va fatta anche sulle possibilità di combinare il principio della delegificazione assieme ad alcune ipotesi di riserva (alludo al pubblico impiego, alla materia di organizzazione amministrativa), nell'ambito di una legge già pervenuta, prevedendo che la norma si possa tradurre a livello degli altri enti istituzionali. È comunque questo un tema importante da approfondire.

Mi rendo conto che la trasformazione improvvisa del nostro sistema su modello francese, specificando le materie riservate all'esecutivo, significherebbe una scelta radicale, soprattutto se si tiene conto che il nostro esecutivo è diverso da quello francese così come lo è il nostro ordinamento; certamente le nostre autonomie regionali non trovano riscontro nel sistema francese. A questo riguardo le proposte — già accennate nel documento socialista — di escludere abrogazioni implicite o tacite delle leggi generali, sono da prendere in seria considerazione, così come anche la possibilità — già prevista in linea interpretativa dal Mortati — di sostenere l'impugnazione dei cosiddetti regolamenti delegati davanti alla Corte costituzionale.

Noi tenderemmo a riservare al Senato il controllo sull'esercizio del potere normativo che viene conferito al Governo, sotto forma di « controllo-approvazione », anche se con un termine trascorso il quale si prevede il meccanismo del silenzio-assenso. Sarebbe questa una significativa garanzia che dovrebbe indurre ad essere più generosi nel conferimento di ambiti di regolamentazione da parte dell'esecutivo, anche se il discorso vale su altri piani.

Vorrei ricordare — in questi anni qualche cosa si è fatto — che già nella legge-quadro del pubblico impiego è sta-

to introdotto, con riferimento all'autonomia collettiva, il principio della riserva; cioè, una volta indicato l'ambito della legge, tutto il resto spetterebbe ai contratti.

Altra proposta per noi molto significativa è quella relativa alla ipotesi del conflitto di merito che il Governo dovrebbe sollevare, con riferimento all'interesse nazionale, per quanto riguarda le leggi regionali ed altri atti normativi di autonomia collettiva. La competenza su questi conflitti di merito dovrebbe essere attribuita al Senato, modificando ed ampliando la previsione dell'ultima parte dell'articolo 127 della Costituzione.

In materia di governo dell'economia ci è parso opportuno indicare una modifica dell'articolo 81 relativamente alla copertura finanziaria delle leggi. Non si tratta di una proposta oltranzista, anzi potremmo esaminarne altre alternative che garantiscano pari efficacia. La nostra proposta afferma una sorta di riserva di gradimento al Governo per ogni legge che comporti spese; a questo proposito un ritorno allo svolgimento di un ruolo coerente dei propri compiti fra Governo e Parlamento giustificerebbe ampiamente questa riserva di gradimento (che è di tipo inglese) che dovrebbe essere consacrata dall'articolo 81 della Costituzione. Inoltre, per noi deve essere affrontato non in via surrettizia ciò che rappresenta la traduzione degli effetti concreti del voto di fiducia per appello nominale che viene dato sul programma presentato dal Governo. Noi prevediamo che qualora il Governo non dia il gradimento sulle spese previste da una legge, la Camera sia chiamata a votare per appello nominale. Mi sembra questo un modo per far assumere responsabilità al Parlamento per quanto riguarda il governo dell'economia, nonché la premessa di una valutazione da parte dell'elettore; un modo quindi anche per recuperare il rapporto con l'elettore. Abbiamo taciuto nel documento in merito all'articolo 75 della Costituzione, cioè sull'attuale norma relativa al *referendum*. A me pare che le indicazioni fornite dalle altre proposte recepiscano principi che la Corte costituzionale ha affermato attra-

verso numerose sentenze. Mi chiedo, quindi, se tali indicazioni, in massima parte da condividere, non siano da inserire nella legge di attuazione dell'articolo 75. Poiché si tratta di una legge dal contenuto assai vasto, le precisazioni ulteriori potranno essere fatte senza necessariamente incidere sul dettato costituzionale.

Per quanto riguarda l'articolo 77 della Costituzione, non abbiamo fornito indicazioni particolari, innanzi tutto perché alcune delle proposte già avanzate non ci trovano dissenzienti, ma soprattutto perché, come è già stato più volte osservato, la necessità non conosce legge, nel senso che è molto difficile operare modifiche sull'articolo 77. La riprova l'abbiamo avuta questa mattina nella proposta, per altri versi suggestiva, del collega Barbera, il quale si è misurato con l'articolo 77 e con le possibilità di eventuali modifiche.

Non so se trasformare le previsioni dell'articolo 77 nell'articolo 153 del testo unico della legge comunale e provinciale sui provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di igiene e di sanità pubblica, come mi pare sia stato proposto questa mattina dal collega Barbera, sia una risposta valida. Per quanto possibile, il gruppo della democrazia cristiana seguirà la strada della delimitazione dell'oggetto della decretazione d'urgenza, poiché ritiene che occorra incidere su questo tema. Tuttavia, le soluzioni sono di altro genere, e sono nello spirito di riuscire ad aprire delle « corsie », per rendere più agevole l'attuazione del programma di Governo su cui è stata votata la fiducia. Il richiamo al voto per appello nominale sul programma di Governo e sulla fiducia resta per me una chiave di lettura estremamente importante, anche in funzione dei rapporti fra Governo e Parlamento.

Oggi, di fatto, esistono tre procedure: quella normale, quella cosiddetta « d'urgenza » (che poi in realtà tale non è perché vi sono mille espedienti per prorogare i termini), infine una « superspeciale » rappresentata dai decreti-legge per i quali tutti i termini sono ridotti alla metà.

Credo che il problema sia quello di riuscire a definire procedure che, caratterizzate dal riferimento corretto alle indicazioni programmatiche, quindi agli impegni che il Governo ha assunto non solo davanti al Parlamento, ma davanti al paese, diano la certezza di pervenire alla deliberazione delle Camere. Sono contrario ad inserire nelle modifiche norme relative al contingentamento dei tempi, oppure a costituzionalizzare il principio del voto palese, che io vedo strettamente legato al programma di Governo. Un altro terreno sul quale credo debba prevalere tale tipo di voto è quello della spesa. Ciò non significa affatto che non vogliamo affrontare tale tema, ma ritengo che non sia compito nostro prevedere modifiche regolamentari sulle quali, in sede di Giunte per il regolamento, ancora non siamo riusciti a trovare un accordo.

Il problema è quello di riuscire a stabilire questo « itinerario privilegiato », come l'ha definito prima il collega Barbera, pur nell'ambito di una serie di condizioni. Certo, alle spalle vi è tutta una serie di questioni di carattere politico, ma in questo momento non le dobbiamo prendere in considerazione; il problema è riuscire ad individuare un itinerario che dia certezza al Governo di poter conseguire la deliberazione o, comunque, di poter conseguire il prodursi di determinati effetti quando si è superato un determinato lasso di tempo. Questa è la risposta più importante che si può dare a tutti quegli effetti perversi che il ricorso, anzi, l'abuso della decretazione d'urgenza oggi comporta.

Nella proposta da noi avanzata abbiamo affrontato il tema relativo alla questione di Governo, che porta ad una sorta di voto bloccato da parte delle Camere. Chiarisco immediatamente che non siamo « innamorati » né della definizione « questione di Governo » né del meccanismo alla francese che con tale questione si viene ad introdurre. Abbiamo, invece, ritenuto giusto ed opportuno indicare tale problema perché sottende anche la

questione di cui prima ho parlato. Se tale problema può essere risolto attraverso altri moduli organizzatori del funzionamento delle Camere, soprattutto del rapporto Governo-Camere, siamo disponibili a trovare soluzioni. Alcune delle proposte del collega Barbera ci trovano particolarmente interessati, ma occorre cogliere questo senso politico della proposta della democrazia cristiana.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Battaglia. Ne ha facoltà.

BATTAGLIA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il problema che abbiamo di fronte non è di facile lettura da parte di tutti noi. Quindi, mi rifaccio ad alcune considerazioni, di carattere generale e di carattere particolare, sulla base di alcuni interventi che ho ascoltato. Credo che non dovremmo sfuggire a un interrogativo; quali sono gli inconvenienti del sistema democratico parlamentare che noi vogliamo accettare? Sistemi perfetti ovviamente non esistono; sistemi che tendano a far fronte a tutti gli inconvenienti attraverso una moltiplicazione di norme mirate all'eliminazione dei difetti o degli inconvenienti esistenti in ogni sistema non perfetto implicano un congegno costituzionale di assoluta inagibilità pratica, cioè di assoluta non funzionalità.

Allora, il punto sul quale vorrei richiamare l'attenzione è che noi dovremmo assumere che un sistema democratico-parlamentare ha inconvenienti ineliminabili. E bisogna valutare quali siano gli inconvenienti ineliminabili che noi vogliamo accettare: di fronte ad altri inconvenienti che possono invece essere eliminati attraverso una scelta di priorità e in relazione alla specifica situazione storica del nostro paese, ad un certo tipo di sistema politico fondato su certi partiti, che hanno caratteristiche ineliminabili, criticabili ma ineliminabili, e che hanno espresso un tipo di funzionamento che ci riguarda da vicino: visto che la nostra Commissione nasce sulla base del-

la constatazione del non buon funzionamento di questo sistema, che ha dati di fondo, però, non eliminabili.

Quali sono gli inconvenienti che dobbiamo accettare? Questo restringe certamente il numero dei problemi su cui vogliamo decidere ed implica una valutazione più generale. Occorre l'affermazione di un pensiero costituzionale che sia realistico, che non ripeta gli errori che da una parte e dall'altra abbiamo tutti scontato.

Quando i colleghi Gitti e Barbera rilevano con molta correttezza che la frantumazione dell'attività legislativa e l'abuso della decretazione di urgenza rappresentano due caratteristiche del nostro tipo di attività legislativa, giungono alla conclusione che la lentezza e l'inattualità del Parlamento rispetto ai problemi della società sono una caratteristica del nostro sistema, che comporta sostanzialmente l'annullamento della funzione legislativa concepita dai costituenti.

Come si può dare ordine a questo problema al di là di costruzioni generali, omnicomprendenti, polivalenti, capaci di mettere ordine su tutto lo scibile costituzionale o legislativo? I problemi si fondono tra sistema delle fonti normative e struttura parlamentare. Per esempio, la struttura pluralistica delle fonti deve essere considerata sotto l'angolo visuale degli inconvenienti di cui si parlava inizialmente: pluralistica sì, ma con la istituzionalizzazione rafforzata del pluralismo non si deve giungere a ripetere il fenomeno della frantumazione delle norme legislative, che tutti giudichiamo negativamente.

Il problema è quindi legato all'accettazione di un inconveniente e ai limiti che bisogna porre rispetto al sistema pluralistico delle fonti. In questo senso ribadisco il mio profondo convincimento (comune al collega Covi, a me e a pochi altri qui dentro) che noi dobbiamo affrontare poche cose essenziali accettando un certo numero di inconvenienti del sistema, che dobbiamo precisare. Dobbiamo interve-

nire con propositi di riforma su poche cose essenziali. Se non scegliamo questa strada credo che il risultato del lavoro di questa Commissione non sarà pari all'attesa che essa ha suscitato. Fin dal mio primo intervento ho richiamato la necessità di una concentrazione dei lavori su questioni essenziali e prioritarie.

Senza questa scelta, anche nel campo specifico che stiamo affrontando, non c'è possibilità di arrivare a soluzioni costruttive. È necessaria una valutazione critica delle insufficienze del pensiero costituzionale che si sono concretamente manifestate in questi trenta anni.

Queste insufficienze debbono portarci alla conclusione che occorre intervenire su pochi punti, altrimenti non opereremo nella direzione giusta. Da questo punto di vista, quando abbiamo presentato un progetto che riassume quasi tutte le indicazioni che abbiamo dato inizialmente con la lettera che il nostro gruppo ha inviato ai membri di questa Commissione, ci è parso di aver dato indicazioni corrette rispetto al funzionamento della Commissione. Non diamo indicazioni di parte, bensì indicazioni obiettive, circa i lavori della Commissione; se sfuggissimo a questa considerazione non faremmo una cosa positiva.

Le nostre indicazioni riguardano la diversificazione della funzione legislativa tra i due rami del Parlamento, accettando il principio che la funzione legislativa è prevalentemente esercitata dalla Camera. Alcuni progetti di altri gruppi allargano, però, il numero delle leggi bicamerali; in questo modo si fa una cosa corretta dal punto di vista astratto, ma andiamo incontro ad un problema che dobbiamo cercare di correggere. È a questo punto che si rileva l'accettazione degli inconvenienti di cui parlavo inizialmente. Moltiplicare il numero delle leggi bicamerali significa tornare ad un funzionamento del Parlamento simile a quello attuale. Allora, dobbiamo sapere se vogliamo an-

dare verso una ipotesi valida dal punto di vista astratto, o se vogliamo andare alla correzione specifica di un tipo di inconveniente riscontrato in trenta anni di attività parlamentare. La scelta non è indifferente: molte leggi bicamerali o poche leggi bicamerali? Attiene al funzionamento concreto dell'istituto parlamentare, dell'attività legislativa. È una scelta ed è l'accettazione di un inconveniente.

La nostra tesi è che bisogna puntare su poche leggi bicamerali, quelle che abbiamo indicato nella nostra proposta relativa all'articolo 70 della Costituzione. Certamente siamo favorevoli alla riserva di regolamento dell'esecutivo per la disciplina di materie organiche anche oggetto di riserva di legge, con potere di controllo naturalmente attribuito al Senato, controllo del rendimento, dell'efficacia della norma regolamentare, del tutto simile al controllo effettuato sulla norma legislativa. Ma questa mattina ho ascoltato la proposta suggestiva, da ogni punto di vista, che sia possibile il ricorso alla Corte costituzionale, *incidenter tantum*, in materia di regolamenti.

Ora, dobbiamo renderci conto, secondo me, che se si affida una funzione regolamentare al Governo, sia pure entro certi limiti, tale attività sarà molto intensa e la « protezione » che noi oggi abbiamo dalla lentezza dell'attività legislativa non esisterà più, una volta istituita la riserva regolamentare. Il numero di regolamenti che sfonerà il Governo sarà estremamente elevato, quindi avremo una grande moltiplicazione di norme regolamentari. Se vogliamo attribuire un potere di ricorso alla Corte costituzionale anche sulla materia regolamentare, praticamente noi ne blocchiamo il funzionamento. Dal punto di vista sistematico questa proposta è certamente corretta; dal punto di vista del funzionamento del nostro sistema costituzionale non è valida. Si tratta di un inconveniente da accettare. Si può arrivare forse ad una soluzione intermedia: se il Senato avesse un potere di controllo dell'efficacia e del rendimen-

to dei regolamenti, si potrebbe attribuire ad una maggioranza senatoriale un potere di ricorso, anche se questa appare una forma assai anomala.

BARBERA. Faccio presente tuttavia che non è possibile sostituire un controllo giurisdizionale con uno politico: il controllo della Corte costituzionale garantisce la sua efficacia *erga omnes*.

GALLO. Se mi permettete, credo che esista un sistema intermedio che evita proprio l'efficacia limitata al caso singolo: per i regolamenti il controllo sia affidato con efficacia generale ed astratta ad una sezione o a più sezioni unite della Corte di cassazione: in questo modo sarebbe perfettamente rispettata la gerarchia delle fonti fra Corte costituzionale e magistratura ordinaria.

BATTAGLIA. Sono d'accordo sulla opportunità di attribuire al Senato la facoltà di *repêchage* delle leggi monocamerali, purché anche questo sia configurato in termini precisi.

Noi proponiamo che la seconda lettura da parte del Senato possa essere richiesta da un terzo dei senatori, o anche da un certo numero di gruppi parlamentari rappresentativi di un certo numero di senatori. È evidente che un certo numero di gruppi parlamentari rappresenta un insieme di posizioni, di interessi, di esigenze qualitative che non possono essere meccanicamente calcolate. Se un diritto di *repêchage* appartiene, come è giusto, ad un certo numero di senatori, deve anche appartenere ad un certo numero di gruppi parlamentari che rappresentino un certo numero di senatori. Sempre che vogliamo far funzionare concretamente il nostro sistema.

Naturalmente occorre che tale diritto sia circondato di cautele, non sia lo strumento per l'insabbiamento di una legge monocamerale. Pertanto, la doppia lettura deve avere limiti temporali ben precisi

(quindici giorni) e la decisione del secondo ramo del Parlamento deve avvenire entro un altro termine successivo (trenta giorni); la seconda deliberazione della prima Camera deve avvenire, a sua volta, entro un altro termine prefissato. Se non circondiamo di cautele il diritto di *repêchage*, credo che non si riesca a risolvere il problema che abbiamo dinanzi.

Lo stesso dicasi per le commissioni di conciliazione che vedrei nella fase in cui una Camera ha modificato il testo approvato dall'altra Camera, perché questo è uno strumento concreto di funzionamento del sistema. Non so se una commissione di conciliazione possa essere inserita perfettamente in una sistematica istituzionale; penso che sia uno strumento concreto e come tale dovremmo cercare di adottarlo, anche se presenta alcuni inconvenienti.

Penso che l'attività di controllo del Senato debba essere grande, tenendo però presenti le caratteristiche del lavoro di indagine svolto in questi 35 anni. Ciascuno di noi ha fatto certamente parte di Commissioni d'inchiesta parlamentari su aspetti patologici della nostra vita politica ed è proprio in base a tale esperienza che ritengo vadano precisati i limiti delle Commissioni d'inchiesta attualmente previsti dall'articolo 82 della Costituzione. Tali limiti devono essere funzionali all'obiettivo che si propongono, quindi ristretti nel numero. Tale ristrettezza non è una casualità derivante dal numero dei gruppi parlamentari o da un'esigenza di rappresentanza astratta; occorre che le Commissioni siano composte da un rappresentante per gruppo, se vogliono funzionare, e che siano circondate da alcune cautele, quali la riservatezza, il segreto, eccetera. È necessario altresì che abbiano termini prefissati ed invalicabili per la conclusione dei lavori; che, essendo composte necessariamente da un rappresentante per gruppo — poiché la molteplicità dei rappresentanti attraverso un'espressione di proporzionalità le rende non funzionali — adottino il sistema del voto pon-

derato. Comprendo che il problema, affrontato e risolto in questi termini, potrebbe essere inserito con difficoltà nella sistematica generale per gli inconvenienti che comporterebbe. Appare evidente, tuttavia, che un effettivo controllo da parte del Senato si presta solo a questa soluzione, a questa estrinsecazione, e che se così non fosse il problema risulterebbe ulteriormente irrisolto.

Ritengo importante delegare funzioni legislative al Governo indicando principi e criteri, nonché l'oggetto, ma senza quei limiti temporali che, in pratica, risulterebbero di stimolo all'ulteriore delegificazione ed all'uso della delega. Nel nostro testo abbiamo già precisato come concepire una riserva di esecutivo per importanti materie, e concordiamo con quanto ha detto adesso il collega Gitti. Proprio in relazione alla frantumazione dell'attività legislativa — che ha conseguenze concrete nel nostro sistema economico-finanziario — riteniamo altresì importante, in materia di spesa, inserire una serie di precauzioni: vorremmo una forma di veto da parte del Governo su ciascuna proposta di legge o emendamento che implichi aumento di spesa o riduzioni di entrata, quando il Governo dichiara che un aumento di spesa o una diminuzione di entrata non si inquadra nella manovra, nel programma di politica economica generale che il Parlamento ha approvato al momento del voto di fiducia. Questa è la responsabilizzazione del Governo quale reale autore e responsabile della politica economica e della politica finanziaria, e quindi anche dei *deficit* di bilancio; questo tipo di responsabilizzazione oggi non esiste, e se il Governo volesse essere veramente responsabile non dovrebbe far altro che passare ad una attività chiaramente degenerativa, cioè porre la questione di fiducia su ogni emendamento e su ogni proposta.

Se vogliamo eliminare questo andamento degenerativo delle questioni di fiducia, dobbiamo necessariamente accettare questo inconveniente, e cioè che il Governo abbia un potere assoluto

di veto rispetto a proposte ed emendamenti che non si inquadrino nel programma di Governo e nella manovra di politica economica e finanziaria su cui non il Governo, ma il Parlamento ha convenuto, nel momento in cui ha espresso il voto di fiducia al programma del Presidente del Consiglio. E ciò implica l'accettazione del valore centrale di quel programma, anche rispetto all'attività programmatica delle Camere, rappresentando l'elemento motore centrale del tipo di attività che esse debbono svolgere dal punto di vista legislativo. Capisco che è un potere ampio che daremmo al Governo e che potrebbe comportare qualche inconveniente; ma, se non accettiamo questo rischio, come faremo a modificare la realtà di un modo di funzionare che agli occhi di tutti è palesemente negativo?

Nella nostra proposta non affrontiamo il problema del numero dei parlamentari perché non abbiamo indicazioni da dare che siano ancorate ad un giusto criterio: ridurli perché sono troppi? Ma qualcuno potrebbe spiegarmi qual è il criterio in base al quale i parlamentari dovrebbero essere ridotti a 350, a 320 o ad altro numero? La spiegazione che stamattina ha dato il collega Barbera è interessante, ma a me pare soggetta a qualche dubbio: egli afferma — se ho ben capito — che l'alto numero dei parlamentari implica una minuta rappresentanza di interessi particolari; ma l'alta e minuta rappresentanza di interessi particolari è una caratteristica del nostro sistema politico. E l'idea che una caratteristica strutturale del nostro sistema politico, che bisogna comprimere operando su un terreno strutturale e politico, possa essere, invece, eliminata attraverso un fatto numerico, già di per sé a me appare alquanto singolare. Dobbiamo, quindi, richiamarci al realismo delle considerazioni attinenti al problema delle strutture che pesano e che non possono essere eliminate attraverso fatti astratti e numerici. Riducendo il nu-

mero dei parlamentari, non riduciamo il numero delle rappresentanze degli interessi, ma le concentriamo e le rendiamo più potenti da un certo punto di vista, perché è certo che continueranno ad esprimersi in Parlamento. Posso dire, ad esempio, che in quelle riunioni di carattere provinciale o interprovinciale promosse per esaminare il problema di un'industria, di un'attività edilizia, di un complesso inserito in una provincia o a cavallo fra due province, tutti i parlamentari della zona intervengono: per rappresentare interessi. Dunque, la rappresentanza degli interessi è un fatto connaturato alla rappresentanza politica, e mi sfugge, quindi, come il tentativo di diminuirne il peso si identifichi nella riduzione del numero dei parlamentari e si concili con la proposta per la quale bisogna modificare il sistema elettorale in direzione del collegio uninominale che, chiaramente, è il mezzo migliore per portare in Parlamento la miriade degli interessi municipali. Ho quindi l'impressione che necessiti un minimo di chiarezza nel nostro pensiero costituzionale.

BARBERA. Interessi municipali, e non settoriali!

BATTAGLIA. Abbiamo problemi di rappresentanza municipale e di rappresentanza settoriale: dobbiamo metterci in testa che il peso degli interessi settoriali non si elimina attraverso la diminuzione del numero dei parlamentari. Questo deve essere chiaro. Dobbiamo trovare altri strumenti, non la riduzione del numero dei parlamentari, perché questo implica — al di là di un certo limite — conseguenze negative. Questa denuncia è stata fatta da altre parti; l'onorevole Preti ha detto esplicitamente che, oltre un certo limite, si rischia di annullare la funzione politica di determinate forze che pure hanno caratteristiche importanti nel nostro sistema.

La concretezza delle proposte che facciamo deve essere sempre tenuta presente; personalmente non mi è sufficiente l'osservazione del collega Scoppola che genericamente chiede una riduzione del numero dei parlamentari ritenendo quello attuale troppo elevato.

Da questo punto di vista dobbiamo valutare cosa rappresenti la riduzione funzionale rispetto ad una serie di esigenze e come la compressione di interessi particolari può essere estrinsecata attraverso meccanismi istituzionali.

Un'altra delle proposte del nostro progetto riguarda il divieto di approvazione di leggi di spesa per le Commissioni in sede legislativa. In questo modo si dareb-

be un taglio drastico alla rappresentanza degli interessi e si risolverebbe alla radice quel problema che l'amico Barbera pone sotto il profilo della diminuzione dei rappresentanti. A mio avviso, è quindi necessario andare a soluzioni radicali serie e importanti; escludendo quelle che comportano gli inconvenienti da cui moviamo e che non possiamo accettare.

PRESIDENTE. Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione sui temi concernenti le fonti normative.

La seduta termina alle 12,30.

PAGINA BIANCA

20.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 4 LUGLIO 1984PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **BOZZI****INDICE**

Esame degli indirizzi sui temi concernenti il sistema elettorale:			PAG.
	PAG.	PRETI	409, 411, 413
		BARBERA	413
PRESIDENTE	403, <i>passim</i>	Sull'ordine dei lavori:	
		MILANI	413
PASQUINO	403, 409	PRESIDENTE	414

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,30.

PASQUINO, *Segretario f.f.*, dà lettura del processo verbale della seduta del 28 giugno 1984.

(È approvato).

**Esame degli indirizzi
sui temi concernenti il sistema elettorale.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: « Esame degli indirizzi sui temi concernenti il sistema elettorale ». È iscritto a parlare il senatore Pasquino. Ne ha facoltà.

PASQUINO. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, qualsiasi discorso sul sistema elettorale è politicamente importante e tecnicamente complesso. Il sistema elettorale, infatti, non è uno qualsiasi dei congegni di un sistema politico, ma è un congegno portante di esso perché consente all'elettorato di tradurre le proprie preferenze politiche in decisioni politiche attraverso la mediazione che il sistema elettorale gli propone di utilizzare. Pertanto, il sistema elettorale è davvero la cerniera tra la società civile e la classe politica e, come tale, deve essere analizzato essendo un dispositivo che consente la comunicazione di esigenze e di preferenze dalla società civile alla classe politica e che consente tale tipo di comunicazione in base alle modalità con cui viene strutturato.

Esso è quindi qualcosa di particolarmente importante per il funzionamento dei sistemi politici.

Abitualmente la discussione sui sistemi elettorali, però, si restringe all'analisi

dei tre principali tipi: quello maggioritario semplice all'inglese, quello maggioritario a doppio turno alla francese e quello proporzionale. La realtà è che queste tre grandi varianti individuano soltanto tre grandi tipi e, tranne la prima, cioè il sistema maggioritario semplice utilizzato nei sistemi anglosassoni, le altre si compongono di ulteriori varianti e, in quanto tali, dovrebbero essere analizzate. Non solo, ma ciascuna di queste tre varianti ha una sua storia specifica che consente, anzi in realtà obbliga a guardare specificamente ai contesti politici ed ai sistemi nei quali si sono instaurati.

In sostanza, nessuna delle varianti in oggetto può essere compresa appieno se non si comprende la storia politica dei paesi nei quali è stata adottata. Ad esempio, il sistema maggioritario semplice non è comprensibile senza capire a cosa sia servito nel contesto britannico; il sistema maggioritario a doppio turno nella Francia della quinta repubblica non è analizzabile se non si ricorda cosa De Gaulle intendeva fare di quel sistema partitico ed i vari tipi di rappresentanza proporzionale debbono essere analizzati in riferimento ai sistemi nei quali sono stati introdotti.

Consentitemi due brevi battute sul sistema della rappresentanza proporzionale: esso è stato introdotto da un lato come difesa nei confronti di partiti che erano già al governo e sentivano che avrebbero potuto perdere tale posizione (in funzione, quindi, di protezione di maggioranze nascenti) e dall'altro è stato storicamente utilizzato come protezione delle minoranze. Le due anime dello stesso sistema possono essere individuate anche nel contesto italiano. La rappresentanza propor-

zionale, in quanto tale, è un sistema che « fotografa » le preferenze degli elettori in un periodo di tempo dato e così facendo, per l'appunto, garantisce il massimo di rappresentatività delle preferenze. I sistemi maggioritari, invece, non « fotografano », ma vedono dinamicamente l'elettorato ed accentuano alcune tendenze: la tendenza maggioritaria in quello semplice e la tendenza alla formazione di governi nel maggioritario a doppio turno.

Ciò detto, il problema che dobbiamo porci è anzitutto quello di analizzare il nostro sistema elettorale, perché da esso è necessario partire: non possiamo certo immaginare, infatti, che non sia esistita alcuna storia elettorale in questo paese; piuttosto, dobbiamo prendere atto del sistema elettorale esistente e delle conseguenze politiche significative che esso ha provocato.

Ritengo che ci siano due posizioni che in proposito si confrontano tra loro: coloro che pensano che questo sistema sia stato troppo proporzionalistico, cioè che abbia consentito una eccessiva protezione di minoranze politiche che non hanno in realtà ragione di essere protette dal punto di vista del loro accesso alla rappresentanza parlamentare, mentre possono avere altre modalità di espressione politica, e coloro che, di contro, ritengono che il sistema non sia sufficientemente proporzionalistico. Prendo in esame innanzi tutto questi ultimi che dicono che esiste tutta una serie di clausole che giocano contro la protezione di tutti gli interessi che possono diventare politicamente o partiticamente rilevanti. Tanto per incominciare c'è la clausola di esclusione dei trecentomila voti e un quoziente pieno in una circoscrizione; non solo, ma i seggi non « costano » tutti allo stesso modo per i vari partiti: per quelli grandi « costano » in media 60-65 mila voti, mentre per i piccoli si arriva a centomila voti. In realtà il sistema potrebbe essere definito non sufficientemente proporzionalistico da questo punto di vista.

Coloro che, invece, ritengono che il sistema sia stato troppo proporzionalistico sottolineano una serie di elementi. Il

primo elemento fondamentale è che non è necessario che tutte le opinioni politiche abbiano una traduzione partitico-parlamentare e quindi si potrebbe pensare ad accorpate alcuni di questi elementi per far sì che questa rappresentatività politico-parlamentare o partitico-parlamentare acquisisca caratteristiche di maggiore visibilità anche rispetto all'elettorato e di maggiore incidenza nell'arena parlamentare. Ma coloro che rimproverano al sistema italiano di essere stato troppo rappresentativistico sottolineano soprattutto che le esigenze fondanti di questo sistema elettorale, cioè di garantire il massimo di incertezza e il massimo di rappresentanza, che forse era necessario nel periodo 1945-1948, sono in parte venute meno e che il problema politico di fondo oggi è di riuscire non tanto a rappresentare partiticamente e parlamentariamente tutto quello che esiste nella società di preferenze politiche, ma di riuscire a creare dei governi o delle coalizioni che siano abbastanza omogenee, cioè di creare delle maggioranze che siano in grado di esprimere interessi anche diversificati, ma in maniera abbastanza omogenea, che siano in qualche modo coese e che abbiano degli obblighi che acquisiscono di fronte all'elettorato e dei quali risponderanno nuovamente di fronte all'elettorato.

Tra questi due poli — cioè tra il polo del massimo di rappresentatività e il polo che potremmo chiamare dell'efficienza, anche se la coesione delle maggioranze non è necessariamente l'elemento fondante dell'efficienza, è una delle condizioni dell'efficienza — il dibattito è ampiamente oscillante; ma io penso si stia spostando, e forse si sia già spostato, verso il polo dell'efficienza. Ci si rende conto che la stessa rappresentanza delle preferenze politiche sarebbe, tutto sommato, non particolarmente produttiva se non si traducesse anche in efficienza governativa, perché rappresentare dal vero vuol dire sapere anche scegliere tra le esigenze e quindi saper prendere delle decisioni in maniera sufficientemente efficiente, tale da garantire la rispondenza tra quello che la maggioranza eletta fa e quello che

l'elettorato ha richiesto che questa maggioranza faccia.

Se prendiamo le mosse da questo — che spero sia un dilemma il cui ambito si va un po' restringendo — una qualsiasi riforma elettorale deve proporsi almeno due obiettivi. E qui mi separo da tutto quello che è stato detto e scritto sui tentativi di imitazione di sistemi elettorali esistenti in altri paesi e quindi non propongo l'imitazione del modello britannico o di quello francese, né di andare a vedere le varie varianti di rappresentanza proporzionale che esistono ad esempio nei paesi dell'Europa centro-settentrionale, anche se da qualcuno di questi si potrebbe imparare qualcosa. Invece, con il collega Milani, propongo qualcosa di diverso, qualcosa, oserei dire, di significativamente diverso. Prendiamo atto che rimane un problema di rappresentanza proporzionale di esigenze politiche differenziate esistenti nel paese e riteniamo che a questo tipo di problema bisogna dare una risposta. Ma prendiamo atto contemporaneamente, anzi simultaneamente, che esiste un problema che l'elettorato percepisce; di potere incidere sulla formazione delle maggioranze governative molto più direttamente di quello che invece sia possibile allo stato del sistema elettorale italiano, e quindi molto più rapidamente e in maniera consapevole poter scegliere le maggioranze che governeranno.

Esiste poi un problema tutt'altro che marginale — sotteso a tutto quello che poi dirò — di poter dare una sanzione alle maggioranze, che abbiano ottenuto l'avallo elettorale in una prima fase nella misura in cui non abbiano governato, cioè di poter cambiare queste maggioranze e quindi di garantire, se non l'alternanza, le migliori condizioni di fattibilità dell'alternanza.

Vi sono a mio avviso due risposte sbagliate al problema. La prima risposta è la clausola di esclusione. La clausola di esclusione, a qualsiasi livello essa venga posta — come attualmente, trecentomila voti e un quoziente intero, o a livello tedesco, del cinque per cento, o ad altri livelli, perché non è detto che debba rimanere com'è ora, ma si potrebbe decide-

re di alzare la soglia per imporre accorpabilità ai vari partiti — in realtà o viene introdotta nella fase fondante di un regime, oppure penalizza automaticamente le forze già esistenti. In realtà non si consente all'elettorato di decidere su questa clausola di esclusione, si espropria l'elettorato della possibilità di stabilire quali partiti verranno rappresentati, perché si pone loro di fronte una situazione in qualche modo già predeterminata.

Il riflesso speculare della clausola di esclusione è il premio di maggioranza, sul quale l'elettorato non abbia una voce specifica in capitolo, cioè il premio dato a maggioranze che si fondano su base disorganica, che in realtà l'elettorato non sa che si vanno formando o che si sono formate se non all'ultimo momento; maggioranze che possono formarsi o no a seconda delle circostanze, e sulle quali non c'è ulteriore controllo da parte dell'elettorato, nella misura in cui non si garantisce che quelle maggioranze rimarranno coese e se non lo rimanessero dovranno pagare un prezzo rispetto alla loro mancanza di coesione, alla conflittualità interna, alla rissosità.

Il premio di maggioranza sul quale l'elettorato non abbia una specifica voce in capitolo è il riflesso speculare della clausola di esclusione; entrambe cioè sono sottratte a una decisione consapevole da parte dell'elettorato. Su questo punto sarò più specifico quando proporrò, in luogo del premio di maggioranza, il premio di coalizione, proprio per evitare di cadere in questo tipo di problemi.

È vero che in qualche misura il premio di maggioranza potrebbe garantire la formazione di coalizioni di governo, ma la realtà è che questi premi di maggioranza — che non esistono in nessun sistema politico occidentale, e questo potrà essere un motivo di riflessione — hanno il difetto di essere un qualcosa di artificiale e non un qualcosa che viene determinato naturalmente dalle scelte degli elettori. Il punto di partenza di tutto quello che andremo a dire è in realtà legato alla necessità e alla desiderabilità di far sì che sia l'elettore a decidere ad ogni passo con il suo voto quali partiti intende favorire e quali no.

Preso atto che vi sono due principi di cui bisogna contemperare le esigenze — cioè il principio di proporzionalità e il principio di formazione di una maggioranza — credo si possa pensare ad un sistema elettorale nel quale si abbiano due turni. Nel primo turno gli elettori potrebbero scegliere tra tutti i partiti che si presentano all'interno di circoscrizioni appositamente ridisegnate e risulterebbero eletti quei candidati che riescano a superare il quoziente in ciascuna circoscrizione, senza necessità che il partito cui appartengono ottenga un numero di voti da stabilirsi (in questo caso da non stabilirsi per niente): basterebbe cioè che il candidato riuscisse a raggiungere il quoziente nella specifica circoscrizione.

Vi sono però dei problemi che devono essere risolti. Il primo è relativo al numero dei parlamentari da eleggersi complessivamente. Io assumo come posizione di partenza — che tuttavia ritengo negoziabile — che la Camera da eleggere con questo sistema (che può essere l'unica o una delle due) abbia circa 500 parlamentari; e propongo che in questo primo turno siano eletti circa 400 parlamentari in un numero di circoscrizioni da definire fra un attimo. Qui ci si potrebbe confrontare con un primo elemento di questo genere: il massimo di proporzionalità si otterrebbe, ovviamente, se vi fosse una circoscrizione unica, cioè se il territorio nazionale rappresentasse la circoscrizione nella quale si eleggono i 400 parlamentari. Esistono due soli paesi che hanno rappresentanza proporzionale con circoscrizione unica: uno è Israele, che elegge però cento parlamentari, l'altro è l'Olanda, che elegge un numero maggiore di parlamentari ed ha però pochissime circoscrizioni, non ne ha una sola (la soglia di esclusione è praticamente dello 0,66 per cento). Tuttavia, faccio notare che in Israele non esiste il voto di preferenza, i parlamentari cioè sono eletti su liste bloccate, mentre in Olanda la situazione è di enorme frammentazione partitica: non è sicuramente un caso che gli olandesi stiano ampiamente dibattendo come uscire dall'*impasse* nella quale si sono messi e che hanno ripetutamente, in realtà, cercato di ritoccare.

Il problema della circoscrizione unica nazionale mi pare presenti più svantaggi che vantaggi; e sottolineo, anzitutto, ovviamente, i vantaggi: essi consistono nella garanzia del massimo di proporzionalità. L'elezione di quattrocento parlamentari su una circoscrizione unica nazionale garantisce infatti anche a gruppi piccolissimi di avere la propria rappresentanza. Si può scegliere questa strada? A noi pare che essa crei però alcuni dei problemi che vogliamo risolvere, in particolare quello sostanziale della frammentazione partitica, o peggio, perché a questo punto non sarebbe più frammentazione di partiti ma, addirittura, di piccoli gruppi o di candidati singoli che avessero voglia di investire soldi e tempo nelle elezioni politiche. A nostro avviso, inoltre, una circoscrizione unica, a questo livello — cioè a livello di questa rappresentanza proporzionale — darebbe un enorme potere alle *lobbies* che potrebbero così intervenire, favorendo un certo numero di candidati, a prescindere dai partiti (quindi con un effetto grave) e pertanto potrebbero influenzare in modo decisivo l'elezione di questi candidati, ad esempio, attraverso l'attribuzione dei voti di preferenza. E ciò anche perché è ipotizzabile una correlazione di questo genere: tanto più è piccola la circoscrizione tanto maggiore è l'influenza dell'elettore singolo, tanto più è grande la circoscrizione e tanto minore è l'influenza dell'elettore singolo, il quale si trova a fare i conti con una serie di variabili, di gruppi, di risorse, che da solo sicuramente non è né in grado di mobilitare né di controllare. Allora, se così è — e passo ora ai vantaggi di un sistema che non veda una circoscrizione unica nazionale — anche al fine di risolvere il problema dell'uso del voto di preferenza, sarebbe opportuno scendere ad un certo numero di circoscrizioni. Ed anche questo è un punto negoziabile, sul quale abbiamo delle idee (sarò più preciso fra poco).

Il primo elemento importante a mio avviso è il seguente: occorre tenere presente che, attualmente, siamo in una situazione di enorme squilibrio fra le varie

circoscrizioni elettorali. Si passa da circoscrizioni che eleggono tre, quattro deputati (per esempio, Trieste o Campobasso-Isernia), a circoscrizioni che ne eleggono cinquanta-cinquantaquattro (collegi Milano-Pavia, Roma-Latina-Viterbo-Frosinone). È chiaro che questo tipo di situazione crea degli squilibri, per cui è facile per i partiti piccoli avere rappresentanze in alcuni collegi grandi, mentre è difficilissimo averne nei collegi molto piccoli. Ma il problema, a nostro giudizio, si pone soprattutto nel rapporto fra candidati ed elettori. Nei collegi più piccoli si può verificare (non dico che si verifichi) un rapporto efficiente di rappresentanza tra il candidato e l'elettore; nei collegi grandi ciò è impossibile, anche se non nego che vi possa essere un rapporto di *idem sentire* fra elettori ed alcuni candidati: ma il rapporto di conoscenza reale di queste preferenze è affidato, tanto per cominciare, alla mediazione partitica o ad altri strumenti (e anche su questi si può discutere). Però la nostra posizione è che tali collegi dovrebbero essere tutti ridisegnati, anche allo scopo di ristabilire condizioni di incertezza nella competizione partitica, verso il basso; e per andare verso il basso il nostro punto di partenza (o il punto di arrivo) è che si può cercare di risolvere il problema della ridefinizione delle circoscrizioni unitamente al problema del voto di preferenza: cioè circoscrizioni con un numero basso di eletti potrebbero anche fare a meno del voto di preferenza.

So che questo è un punto molto delicato e quindi cercherò di soffermarmi su di esso e di spiegare perché il voto di preferenza, a nostro avviso, potrebbe venir meno a questo livello (perché poi lo recupereremo al secondo livello). Riteniamo che il voto di preferenza, storicamente, così come è venuto configurandosi in Italia, costituisca oggi più che una risorsa nelle mani e nella mente dell'elettore, una risorsa nelle mani di gruppi esterni o, talvolta, interni ai partiti, che però hanno potenti o significativi agganci con gruppi esterni. Non è tanto l'elettore che decide dell'elezione del suo candidato,

tramite il voto di preferenza, quanto, molto spesso, gruppi che si sono variamente costituiti e che funzionano con modalità diverse a seconda delle zone del paese, i quali riescono ad influenzare la scelta di determinati candidati. Ciò non è vero per tutti i partiti, certo, e non è necessariamente vero allo stesso modo in tutte le zone; però, complessivamente, il voto di preferenza è un fattore non di scelta, e quindi di risorsa, nelle mani dell'elettore, ma spesso è un fattore di corruzione nelle mani di gruppi esterni. E a questo punto credo che la bilancia penda di più dal lato della degenerazione e, fra parentesi, anche del cattivo funzionamento dei partiti, i quali subiscono dei contraccolpi da un cattivo uso del voto di preferenza, che non invece dalla parte della possibilità per l'elettore di favorire i candidati che egli preferisce e, soprattutto, dei partiti di rappresentare adeguatamente le preferenze che gli elettori esprimono anche con il voto ai candidati. Se ciò è corretto — ma anche questo è parzialmente, non del tutto, discutibile, perché il fatto che il voto di preferenza dia origine a degenerazioni di tipo clientelare è ormai perfettamente assodato — si può pensare che l'unico modo per ovviare a questo sistema sia di creare delle circoscrizioni piccole: ma quanto piccole? Perché, a questo punto, le soglie contano. Se siamo fermi a 400 parlamentari che vengono eletti in questa fase, il numero degli stessi — per rimanere su cifre padroneggiabili — dovrebbe essere di circa quattro. Dico di circa quattro perché poi sollevaremo una questione rilevante sul fatto che si tratti di un numero fluttuante, probabilmente, verso l'alto; diciamo quattro persone (con il numero di elettori che ne consegue) perché sarebbe così possibile a queste quattro persone, o al partito che le presenta, creare un rapporto efficace, di comunicazione e di informazione, con l'elettorato. Quest'ultimo, cioè, sarebbe in grado di conoscere i quattro candidati e costoro, se davvero rappresentano le preferenze politiche in quella circoscrizione, sarebbero in grado di svolgere davvero attività politica reale, di giungere a conoscere gli elettori.

È questo un aspetto, a mio avviso, assolutamente rilevante perché l'elettore, a questo punto, anche privato del voto di preferenza, di fronte a quattro persone che conosce, che stima, può utilizzare il suo voto di lista (perché in questo caso darebbe appunto un voto di lista) per premiare o punire il partito cui i candidati appartengono. Cioè, il voto di lista è un voto che esprime una valutazione complessiva sulle quattro persone. Però, alcuni sostengono (e questo è uno svantaggio) che così facendo si darebbe troppo potere ai partiti: cioè, si darebbe un ulteriore incentivo a quella che è una degenerazione partitocratica, secondo alcuni; in altre parole, alla fine garantiremmo la scelta dei propri candidati ai partiti e, dal momento che la lista è bloccata, in quelle circoscrizioni si conterebbe sul fatto che l'elettore comunque voterà per il simbolo e quindi favoriremmo in realtà le segreterie dei partiti.

La risposta a questo rilievo, risposta che a noi sembra plausibile, è che innanzitutto la critica antipartitocratica a nostro avviso è andata un po' oltre il livello corretto, anche per le disfunzioni di questo sistema, che sono certamente molte e visibili; tuttavia, riteniamo che tale critica antipartitocratica potrebbe essere ricondotta entro canoni decenti e validi anche dal punto di vista politico e scientifico, accettando che le liste siano formate dalle segreterie dei partiti in primo luogo perché questi hanno al loro interno una serie di contrappesi (le sconfitte elettorali contano); e, in secondo luogo, perché questa potrebbe essere una spinta a far sì che gli iscritti ai partiti contino di più nella formazione delle liste e che i partiti stessi vadano non solo verso consultazioni informali ma, al limite, verso sistemi di elezioni primarie o, comunque, altri sistemi che potrebbero essere escogitati e sui quali ci soffermeremo quando parleremo dei partiti, del loro *status* e del loro finanziamento. Inoltre, si potrebbero vincolare alcune modalità di presentazione delle liste a garanzie che attengono al finanziamento pubblico dei partiti (regole di correttezza e di trasparenza) e, so-

prattutto, perché, se è vero — si tratta di un'ipotesi — che l'elettorato è diventato più mobile (si tratta di un punto da discutersi, ma è indubbio che esista un'ampia quota di elettorato mobile), le liste bloccate presentate dai partiti debbono fare i conti con un elettorato disposto a muoversi, che sa in che direzione muoversi perché è un elettorato che storicamente si è comportato in maniera razionale, sa quali partiti premiare e quali punire, per cui si può accettare che alla fine la sanzione, sulla lista bloccata nelle circoscrizioni piccole venga direttamente dall'elettorato e non debba necessariamente essere affidata al voto di preferenza, ma agli elettori nel loro complesso.

Si potrebbe allora prevedere un primo turno nel quale vengano attribuiti i quattro quinti dei seggi complessivi della Camera da eleggere secondo un sistema proporzionale — che non preveda né clausole d'esclusione né collegio unico nazionale — nel quale vengano eletti circa 400 rappresentanti in circoscrizioni relativamente piccole che eleggano all'incirca quattro parlamentari per circoscrizione, senza voto di preferenza, che verrebbe surrogato dal voto di lista all'interno di circoscrizioni che garantiscono questo tipo di rapporto efficace tra l'elettore ed il suo o i suoi candidati all'interno delle varie liste, così come si presentano.

Ciò consentirebbe, tra l'altro, ai partiti di favorire le personalità indipendenti che volessero introdurre nelle loro liste fin da questa fase e, quindi, di acquisire quel necessario, indispensabile elettorato d'opinione che in talune circoscrizioni fa la differenza tra il vincere ed il perdere.

Ciò detto, però, abbiamo proposto una soluzione plausibile al problema della rappresentanza a questo livello e quindi della sua proporzionalità. Abbiamo, però, di fronte il secondo ordine di problemi, quelli relativi alla formazione di maggioranze, poiché è difficile che escano delle maggioranze da un sistema di questo genere e noi riteniamo, invece, che questo problema debba essere posto ed affrontato in modo molto netto e preciso, tanto più che più netta sarà la soluzione, maggiore sarà la possibilità di intervento

e, quindi, di negoziabilità della soluzione stessa.

Se è vero il nostro punto di partenza in base al quale la risorsa deve essere nelle mani e nelle menti degli elettori, nelle loro mani e nelle loro menti deve rimanere anche la scelta della maggioranza che governerà. Pertanto, proponiamo che la settimana successiva si passi a votare per le coalizioni, magari prevedendo un premio di coalizione — preferisco chiamarlo così piuttosto che riferirmi ad un premio di maggioranza. Il problema da risolvere è quello del numero dei seggi da attribuire. Rimanendo fermo il numero di 500 parlamentari di questa Camera, restano da eleggere 100 deputati.

Riteniamo che in questo secondo turno, da tenersi ad una settimana di distanza dal primo — ma forse sarebbe opportuno che i partiti che intendono coalizzarsi lo dichiarino prima — i partiti si presentino all'elettorato in termini di coalizioni, se così vogliono; però intendiamo inserire una clausola in base alla quale il partito o la coalizione di partiti, opportunamente identificatisi agli occhi dell'elettorato con un simbolo, che ottengano almeno il 40 per cento dei voti espressi nel secondo turno, conquistino un certo numero di seggi che a noi pare dovrebbe essere quantificato nella misura di 75 su 100; il secondo partito o coalizione di partiti otterrebbe i rimanenti 25 seggi.

PRETI. Un po' come prevedeva la legge Acerbo del 1924.

PASQUINO. È ben diverso dalla legge del 1924: questa, infatti, prevedeva un premio del 25 per cento al partito di maggioranza, mentre quella da me proposta prevede il 40 per cento.

Al secondo turno l'elettore si trova di fronte a partiti o a coalizioni di partiti che si propongono di ottenere i seggi presentando non solo una coalizione, ma anche un programma che deve essere stabilito in precedenza. Non sono, cioè, coalizioni pure e semplici, ma coalizioni che chiamerei programmatiche, le quali pre-

sentano come candidato un capolista che è; se quella coalizione o quel partito vince, il Presidente del Consiglio designato. Si tratta di un punto per noi determinante e non negoziabile, nella misura in cui l'elettore ha a questo punto la possibilità di designare il Primo Ministro e, nel contempo, il capo dell'opposizione, poiché l'elettore vota per la coalizione di maggioranza e per quella di minoranza.

Ci sono dunque degli elementi fondamentali: la coalizione è programmatica e si presenta con un suo capo coalizione, il che significa che quest'ultimo può benissimo essere espressione della maggioranza relativa, ma potrebbe non esserlo se nel passaggio tra il primo ed il secondo turno succede qualche cosa o se i partiti si accordano diversamente decidendo, ad esempio, che in quella legislatura il capo di uno dei partiti minori viene designato come futuro Presidente del Consiglio.

Il secondo punto rilevante è che i partiti presentano una lista, questa sì nazionale, di candidati che potrebbe essere bloccata, ma potrebbe anche non esserlo; si può decidere di recuperare in questa fase il voto di preferenza, perché in questo caso siamo in una situazione nella quale una serie di « giochi » sono già stati svolti e l'elettore può avere la possibilità di scegliere all'interno di questa lista i candidati che preferisce rispetto ad altri. Tale situazione è alquanto complessa perché comunque la lista dovrebbe prevedere almeno 75 nomi ed è difficile esprimere preferenze su un numero così cospicuo di candidati, ma è tecnicamente possibile, per cui può essere che valga la pena, a questo punto, recuperare il voto di preferenza per queste professionalità e competenze o anche per uomini di partito che intendano, così facendo, rafforzare l'appello elettorale del proprio partito.

Per quanto riguarda la distribuzione dei seggi all'interno della coalizione vincente, è chiaro che, se si tratta di un partito solo, non c'è problema, poiché questo conquista 75 seggi e li attribuirà alle varie persone la cui lista ha per altro predeterminato. Se, invece, si tratta di

una coalizione di partiti, i seggi da attribuire all'interno della coalizione vincente e di quella d'opposizione vengono distribuiti sulla base del criterio della percentuale dei voti ottenuti al primo turno. Questo consente anche a partiti molto piccoli che abbiano ottenuto percentuali significative di voti al primo turno di avere rappresentanza al secondo turno, qualora si siano coalizzati con il partito vincente. C'è dunque al secondo turno un recupero di proporzionalità, di quella proporzionalità che in qualche modo è stata intaccata, ma di poco, al primo turno.

Si tratta di un punto relativamente nodale perché, se riteniamo importante che partiti anche piccoli abbiano una rappresentanza parlamentare, in tal modo la potrebbero avere nella misura in cui favoriscono la formazione di maggioranze decise dall'elettorato.

Ci sono poi altri elementi che debbono essere presi in considerazione. Innanzitutto intendo riferirmi ad un problema che sta diventando rilevante e che è molto controverso: quello della astensione. È vero che l'astensione può anche essere un modo di votare, però il vero modo di votare è votare. C'è poco da scherzare con questi meccanismi: quello del voto rimane il congegno che deve essere preso in considerazione. Allora, ritengo che si possano introdurre due tipi di correttivi. Il primo è quello di dichiarare che il voto non è obbligatorio, non è un dovere civico, ma semmai un diritto civico e che i cittadini possono decidere di votare o non votare: hanno il diritto di votare, ma non che si tratta di un dovere al quale corrisponde una sanzione in caso di mancato esercizio. Ciononostante si può pensare di favorire in qualche modo quegli elettori che decidono di votare, ad esempio attribuendo i seggi, con una fluttuazione abbastanza limitata, alle varie circoscrizioni sulla base delle percentuali di elettori che abbiano votato nelle elezioni precedenti e quindi in numero maggiore dove i partiti sono più radicati, più capaci di far votare gli elettori. Dove gli elet-

tori sono più intensamente motivati andranno più seggi; dove invece gli elettori sono più svogliati, ai partiti più assenti, andranno meno seggi. Questo sistema cerca di risolvere un problema rilevante, quello dell'intensità delle preferenze, della partecipazione, dell'impegno politico; lo risolve in realtà soltanto toccando un aspetto che è importante, ma che non è tutto sommato di decisiva rottura rispetto ai moduli cui siamo abituati. L'elettore che partecipa efficacemente, dispone davvero di un voto « pesante », perché votando non soltanto elegge candidati e maggioranze, ma crea le condizioni perché alle elezioni successive la sua circoscrizione abbia più seggi e quindi conti di più nella distribuzione delle preferenze politiche a livello nazionale.

Ultimo punto rilevante. È il sistema elettorale nazionale che dovrebbe essere ritoccato, ma vi sono però altri sistemi elettorali che operano in questo paese a livello locale. Ritengo che, senza andare a toccare eccessivamente i sistemi elettorali locali, si possa pensare anche in questo caso a sistemi che favoriscono la creazione di maggioranze a livello locale, ad esempio alzando la soglia da 5 a 10 mila elettori per il sistema maggioritario, e garantendo la possibilità per alcuni comuni della elezione diretta del sindaco o prevedendo come sindaco il capo del partito di maggioranza relativa.

Anche la legge regionale dovrebbe essere ritoccata, nel senso di ridisegnare le circoscrizioni non necessariamente sulla base provinciale, e di consentire maggiore incertezza e maggiori rischi per tutti, candidati e partiti, e maggiore incidenza da parte dell'elettore.

Queste sono le proposte che abbiamo elaborato, con il senatore Milani. Vorrei concludere con due note di cautela. La prima è che non riteniamo necessariamente di aver proposto la soluzione dei mali del sistema politico italiano, ma riteniamo di aver individuato una delle soluzioni possibili che crediamo sia praticabile senza enormi sconvolgimenti e con enormi benefici per i cittadini innan-

zi tutto e forse per il sistema nel suo complesso, perché consentirebbe una migliore competizione e una migliore traduzione di questa competizione nella formazione di maggioranze.

La seconda nota di cautela è che non riteniamo che il sistema elettorale sia la panacea dei mali del sistema politico. Questi mali non si curano soltanto con la riforma del sistema elettorale, ma — ciò nonostante — la riforma di un sistema elettorale può essere un aiuto possente a migliorare il funzionamento del sistema politico. L'usura del nostro sistema elettorale si è oramai manifestata a pieno. Riteniamo che non si possa più pensare che esso garantisca quei benefici di rappresentatività voluti dai costituenti circa 40 anni fa, e soprattutto non garantisca nulla in termini di efficienza. È oramai deficiente dal punto di vista della rappresentanza (non garantisce la rappresentanza ma rendite di posizione) ed è deficiente dal punto di vista della formazione di maggioranze. Sotto questi due punti di vista riteniamo che l'indicazione che proviene dall'analisi di quello che è successo soprattutto nelle elezioni degli anni 70 e degli anni '80 è che questo sistema ha urgente bisogno di riforme ben congegnate. Il messaggio conclusivo è che esso garantisce solo rendite di posizione, non consente al sistema di funzionare bene, anzi finisce per attrarlo in una spirale negativa nella quale continuerà a funzionare sempre peggio.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Preti. Ne ha facoltà.

PRETI. Sarò molto breve perché non ho da esporre sistemi complicati come quelle del senatore Pasquino. Anzitutto dichiaro che nella mia opinione e in quella del mio partito l'esistenza dei governi dipende in piccola misura dalle leggi elettorali in vigore. Fino al 1968, per venticinque anni cioè, i governi in Italia sono stati sempre efficienti, malgrado questa legge elettorale tanto vituperata dal senatore Pasquino. Credo che la scarsa effi-

cienza dei governi dipenda dal fatto che incontrano continuamente ostacoli in Parlamento, soprattutto perché i regolamenti parlamentari sembrano tutelare coloro che combattono il Governo, a differenza di quanto accade negli altri paesi, dove si possono regolare le discussioni. Al di là dei regolamenti, la difficoltà dei governi di operare in Parlamento dipende dalla prassi parlamentare che si è instaurata nell'ultimo quindicennio, per cui le opposizioni spesso svolgono una azione defatigatoria o arrivano addirittura all'ostruzionismo.

Ho detto che fino al 1968 circa i governi funzionavano. Non è che durassero molto, ma, se escludiamo la Francia, la Germania e la Gran Bretagna, negli altri paesi europei i governi durano all'incirca quanto in quel periodo duravano quelli italiani. Anzi vi sono paesi, come il Belgio e l'Olanda, in cui ancora oggi i governi durano meno di quanto non durino in Italia.

Ho l'impressione che si vada formando una specie di coalizione per colpire i partiti più piccoli, i quali invece vogliono difendere la loro esistenza. Li si vuole trasformare in appendici senza autonomia dei partiti grandi o, addirittura, come ha detto il senatore Pasquino, li si vuole trasferire in un altro settore, cioè in quello della pubblica opinione; li si vuole trasformare in circoli, in *clubs* o qualche cosa di questo genere. Noi non possiamo quindi essere d'accordo, perché ci guadagniamo l'elezione in Parlamento sudando, ed anche molto, a differenza di quanto accade per coloro che sono inclusi nelle liste dei grandi partiti.

D'altro lato, l'esistenza di alcuni piccoli partiti in Italia (non sono poi moltissimi: il partito liberale, il partito socialdemocratico, il partito repubblicano, il partito radicale, per non parlare del partito di democrazia proletaria che non è mai sicuro di essere rappresentato in Parlamento) non ha impedito ai due più grandi di monopolizzare sempre, al minimo — dico al minimo — i due terzi dell'elettorato, in modo che in Italia vi siano

sempre due grossi partiti nei confronti di quali, come ha detto l'onorevole De Mita, gli altri possono svolgere solo funzioni di comprimari. Ora, se si vuole modificare la legge elettorale, si abbia il coraggio di proporre una riforma drastica, di introdurre cioè il sistema uninominale. Questa riforma potrà essere approvata con i voti della democrazia cristiana e del partito comunista, nelle liste del quale si trovano anche gli indipendenti di sinistra. Tutti gli altri mezzucci non potranno essere approvati da noi socialdemocratici.

Innanzitutto, contesto in maniera ferma e rigetto quanto ha affermato il senatore Pasquino, cioè che questo sistema elettorale esprime una rappresentanza deficiente. Io non ritengo che al Senato e alla Camera manchino uomini intelligenti e preparati. È ovvio, vi sono sempre anche parlamentari di contorno, ma quelli esistono in tutti i paesi, ed esistevano in Italia anche quando il sistema funzionava bene, perché non tutti i partiti possono presentare soltanto candidati di primo piano. Contesto altresì l'affermazione del senatore Pasquino, secondo la quale questo sistema elettorale consentirebbe le rendite di posizione. Non si può parlare di rendite di posizione, dal momento che i due maggiori partiti ogni tanto sostituiscono d'autorità i loro deputati ed i loro senatori! Li sostituiscono, ripeto, d'autorità, lasciando in carica soltanto coloro che sono *leaders* eminenti dei partiti stessi. Nei partiti più piccoli si svolge sempre una lotta per rimanere a galla, lotta che forse il senatore Pasquino non conosce, perché non ha mai osservato il funzionamento di un partito minore. Altro che rendite di posizione! Quindi, noi siamo favorevoli, più o meno, all'attuale sistema elettorale e siamo contrari alla lista nazionale, perché, mentre l'adozione di quest'ultima sarebbe comprensibile dal punto di vista del partito comunista e della democrazia cristiana, che eleggono più di 200 deputati ciascuno nei vari collegi e circa una decina nel collegio unico nazionale, la maggior parte degli eletti di un partito di piccole dimensioni

sarebbero inclusi nella lista nazionale e, pertanto, si tratterebbe in pratica degli eletti del segretario del partito.

Ho letto un documento elaborato dalla democrazia cristiana, nel quale si propongono circoscrizioni più ristrette, addirittura di cinque deputati: ma, onorevoli rappresentanti della democrazia cristiana, sulla base di circoscrizioni di questa ampiezza, troverebbe delle difficoltà anche il partito socialista, che spesso non riuscirebbe ad eleggere uno solo dei cinque candidati; gli altri partiti scomparirebbero completamente, rimettendosi alla lista nazionale, dove i voti costano infinitamente di più.

Quindi, noi siamo favorevoli a circoscrizioni abbastanza ampie. È vero che ne esistono due forse eccessivamente estese, come quella di Roma e quella di Milano (che, pertanto, potrebbero anche essere sdoppiate), ma è pur vero che ne esistono alcune estremamente ridotte (non parlo dell'Umbria, che è una regione, ed io non voglio ledere il tabù regionale), come quella di Cremona-Mantova o quella di Grosseto-Siena-Arezzo o la circoscrizione di Trieste. Quanto a quest'ultima, poiché la città fa parte della regione Friuli-Venezia Giulia, non comprendo per quale motivo debba ancora costituire un collegio elettorale separato, anche in considerazione del fatto che la popolazione di Trieste non aumenta, bensì diminuisce. Come ripeto, noi siamo favorevoli alla conservazione dell'attuale legge elettorale, ed all'adozione, se possibile, del sistema proporzionale puro, perché, in forza degli attuali metodi di attribuzione dei seggi, questi ultimi vengono a costare molto di più ai partiti minori, che già sono deboli e vengono ulteriormente penalizzati dalla legge elettorale. Si parla tanto di iniziative popolari, di estensione dell'ambito di azione del *referendum*, di partecipazione popolare, e così via. Il nostro partito non ha mai portato avanti questioni di questo genere. Ebbene, il senatore Pasquino — che è stato eletto nella lista di un partito, che sostiene tali iniziative di carattere popolare — afferma che i voti di preferenza dovreb-

bero esser aboliti; quindi, nella scelta dei propri rappresentanti, il popolo non conterebbe più niente. Io ritengo che questa posizione sia assolutamente antidemocratica. Devo altresì aggiungere che il voto di preferenza è certamente più corretto del voto attribuito ad una lista preconstituita, perché quest'ultima è fonte di soprusi da parte dei gruppi dirigenti, che in alcuni casi possono escludere tutti o quasi tutti gli esponenti della minoranza.

BARBERA. In nessun paese dell'Europa occidentale si esprime ormai il voto di preferenza: l'ultimo Stato in cui ciò accadeva, la Grecia, lo ha soppresso l'anno scorso.

PRETI. Questo dato non mi interessa. Poiché si parla di partecipazione popolare, io osservo che tale forma di partecipazione popolare è a me bene accetta, e — a mio avviso — deve permanere! Non dobbiamo imitare la Grecia, tanto più che si tratta di uno dei pochi paesi dai quali non abbiamo nulla da apprendere. D'altro lato, vi sono paesi nei quali vige il sistema uninominale, come la Gran Bretagna e la Francia, e di conseguenza non si può parlare, in ordine a tali paesi, di esistenza o meno del sistema del voto di preferenza. Noi non abbiamo motivo, a mio avviso, di abolire il voto di preferenza, tanto più che non è vero che esso sia espressione della corruzione di cui ha parlato il senatore Pasquino il quale, eletto nelle liste di un partito in cui le preferenze vengono predeterminate, ritiene che altrove tutto vada a suon di centinaia di milioni. Certo, casi di questo genere si sono verificati, ma la maggior parte dei candidati vengono eletti grazie alla loro diligenza ed alla stima di cui godono presso i cittadini. Per tanti aspetti l'Italia ha mantenuto caratteri di originalità: da noi esiste, ad esempio, l'assoluzione dubitativa, che altri paesi non hanno introdotto, e che noi manteniamo, perché riteniamo che svolga una funzione importante.

Ripeto che sono favorevole al mantenimento del voto di preferenza. D'altro lato, il collega Barbera si deve convincere che la sua mentalità non può essere analoga alla nostra, perché nel suo partito — è noto — i candidati vengono designati d'autorità, come le preferenze. Quindi, per lui la non esistenza delle preferenze è un fatto influente. Per altri partiti, viceversa, è un fatto influente e non è vero che le preferenze, di norma, siano determinate da associazioni esterne, da *clubs*, da combriccole, da logge massoniche, Gelli o non Gelli. Fatto sta che molte volte arrivano candidati con centinaia di milioni da destinare alla campagna elettorale, come un italo-americano che si è presentato alle penultime elezioni politiche come candidato per un grande partito qui a Roma e non venne eletto, a testimonianza del fatto che è necessario anche un seguito nella pubblica opinione.

Affermo che il voto deve rimanere, com'è oggi, un diritto ed anche un dovere: non ritengo che vi sia nulla da cambiare in materia.

Per quanto poi riguarda il numero dei deputati, anche se qui non se ne è discusso, ribadisco il mio principio, secondo il quale tale numero deve rimanere uguale. In proporzione alla popolazione vi sono vari paesi dell'Europa occidentale che hanno un parlamento molto più numeroso del nostro.

In conclusione, vi chiedo scusa per aver parlato con un po' di calore, ma questo dipende dal fatto che alle volte si ha l'impressione che vi sia una congiura per distruggere le forze minori, che si battono e cercano di sopravvivere, avendo una tradizione ed anche qualche ideale da difendere.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato a domani.

Sull'ordine dei lavori.

MILANI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MILANI. Non sono d'accordo sul modo di procedere dei lavori della Commissione. La revisione del sistema elettorale è un tema particolarmente rilevante e richiederebbe un maggiore approfondimento, evitando di spezzettare i lavori della Commissione per la concorrenza con altri importanti impegni parlamentari.

Comunque ritengo opportuno precisare, a proposito della proposta di riforma elettorale Pasquino-Milani — anche ai fini dei calcoli da effettuare — che il numero dei candidati per le circoscrizioni può

essere elevato a sette.

PRESIDENTE. Senatore Milani, prendo atto del rilievo da lei formulato. Le ricordo tuttavia che la scansione delle sedute è deliberata dall'Ufficio di Presidenza allargato, in cui tutti i gruppi sono rappresentati.

La Commissione riprenderà i suoi lavori domani giovedì 5 luglio 1984 alle ore 9,30.

La seduta termina alle 17,45.

21.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 5 LUGLIO 1984

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE PERNA

INDICE

	PAG.	PAG.
Seguito del dibattito sui temi concernenti il sistema elettorale:		
PRESIDENTE	417, 422	417
SCOPPOLA		

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9.30.

PASQUINO, *Segretario f.f.*, dà lettura del processo verbale della seduta del 4 luglio 1984.

(È approvato).

Seguito del dibattito sui temi concernenti il sistema elettorale.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: « Seguito del dibattito sui temi concernenti il sistema elettorale ». È iscritto a parlare il senatore Scoppola. Ne ha facoltà.

SCOPPOLA. A causa dei diversi impegni cui dobbiamo far fronte, il nostro lavoro si svolge, purtroppo, con difficoltà, tant'è che ieri, ad esempio, non ho potuto seguire la discussione se non per una parte, ed ho comunque perso l'intervento del collega Preti al quale, quindi, non potrò far riferimento. Ho invece ascoltato con molto interesse l'intervento del collega Pasquino, ed è proprio da una sua osservazione che vorrei prendere le mosse per questa mia breve riflessione.

Il senatore Pasquino ha costruito il suo intervento partendo dalla ricerca di un equilibrio fra esigenze di rappresentatività, che sono proprie del sistema elettorale, ed esigenze di formazione di una maggioranza di Governo. Concordo con questa impostazione, con questo punto di partenza, e credo, anzi, che il discorso si faccia più chiaro se visto in una dimensione diacronica, nel suo sviluppo. Non

c'è dubbio, infatti, che l'equilibrio del sistema, il modo di funzionare del sistema, restando sostanzialmente immutata la legge elettorale, si è spostato verso una accentuazione del momento della rappresentatività rispetto a quello della formazione di una maggioranza di Governo. Ieri, appunto, il senatore Pasquino sottolineava come il sistema elettorale non si identifichi con la legge elettorale, perché è qualcosa di più ampio, di più complesso, anche se la legge elettorale ne è l'elemento più significativo, e come funzioni, perciò, anche in relazione ad altri elementi, ad altri fattori che lo condizionano nel suo funzionamento di fatto. E le ragioni di questo spostamento, già emerse nel corso del nostro dibattito, ed anche in quello svoltosi al di fuori di quest'aula, vanno individuate nella minore rigidità delle appartenenze ideologiche, nella maggiore mobilità delle classi sociali, nella caduta di certe clausole che hanno caratterizzato alcune stagioni della nostra vita politica o, quanto meno, nel loro attenuarsi: mi riferisco alla famosa *conventio ad excludendum*, a proposito della quale mi sia consentito di dire che essa non è stata inventata o proposta dall'attuale Presidente della Corte costituzionale, Leopoldo Elia, in un famoso suo scritto sulle forme di governo, ma è stata solo definita dopo che ne era stata constatata l'esistenza; voglio dire che la formula non nasce da una scelta ma da una realtà che Pietro Nenni, negli anni dell'unità d'azione con il PCI fu il primo a rilevare quando scrisse nel suo diario: « sotto bandiera comunista non si passa in Occidente ».

Dicevo che questa trasformazione politica complessiva ha dato luogo a quel fenomeno su cui tutti abbiamo insistito: la partitocrazia crescente, rispetto alla quale non si può dare una risposta efficace se non s'incide anche sui meccanismi della rappresentanza; non si può fare un passo avanti verso la società ed un passo indietro da parte dei partiti nei confronti delle istituzioni se non si modifica anche il sistema elettorale.

Il modo in cui il sistema elettorale funziona, e questo spostamento del suo baricentro verso esigenze di rappresentatività sempre più articolata e frazionata rispetto alle esigenze di formazione di una maggioranza di Governo, sono gli elementi che finiscono col bloccare, di fatto, lo sviluppo della democrazia italiana.

Questa, naturalmente, non è la sede per un'analisi di tipo storico; probabilmente, siamo ormai al termine di una lunga fase della nostra vita politica e democratica, caratterizzata da una aggregazione verso il centro delle forze politiche, e siamo ormai alle soglie di una stagione nuova, analoga a quella in cui vivono tante altre democrazie, caratterizzata dal meccanismo della alternanza. Ci sono ragioni che, in passato, hanno fatto sì che ciò fosse impossibile in Italia, ma è probabile che siamo ormai alle soglie di una stagione nuova.

Credo che è di questo che dobbiamo prendere coscienza, se vogliamo vedere quali sono i presupposti di fondo e le condizioni per un chiarimento politico sul tema della riforma elettorale. Le difficoltà infatti non nascono da problemi tecnici, bensì dai sospetti, dai dubbi, dalla mancanza di confronto approfondito sulle condizioni politiche della scelta.

Probabilmente oggi un ostacolo dovrebbe già essere superato, essendo caduta la speranza — o l'illusione, a seconda del punto di vista — che una ridefinizione dei rapporti di forza sul piano elettorale potesse sostituire un intervento sul nostro sistema. Ho già osservato altra volta che il clima del dibattito sulle mozioni con le quali si proponeva l'istituzione di

questa Commissione è cambiato a seguito delle elezioni del 1983: prima era animato da maggiore impegno nel senso di una riforma istituzionale, dopo le elezioni è emersa una diffusa tentazione a farne a meno, perché la ridefinizione dei rapporti di forza avrebbe provveduto da sola. Ebbene, caduta questa speranza, o illusione che dir si voglia, la nostra riflessione si deve spingere oltre possibili scorciatoie, nel tentativo di risolvere alla base la questione, che è di natura istituzionale.

Il problema principale che ora ci sta innanzi è che qualsiasi approccio a meccanismi che favoriscano nel nostro paese un avvicinamento verso il bipolarismo suscita sospetti e resistenze. Sappiamo bene che sul termine « bipolarismo » si sono accese ed ancora si accendono aspre polemiche: basta la parola per suscitare reazioni negative, soprattutto tra gli esponenti dei partiti di consistenza numerica minore. Ed è proprio ai colleghi di questi partiti che vorrei dedicare la citazione di uno scritto di Luigi Sturzo, che risale ad anni non sospetti di tentazioni al bipolarismo. Si tratta dell'introduzione ad un piccolo codice elettorale, edito nel 1950 dalla casa editrice Caparrini di Empoli: « Quel che è certo, per costante sociologica ben accertata — notava Sturzo — è che in ogni situazione decisiva il corpo responsabile, sia un elettorato, sia una Camera, un consiglio comunale, provinciale o regionale, non importa il numero e l'importanza, si polarizza su due punti opposti, espressi col sì e col no, col bianco e nero, col guelfo e ghibellino, col progressista e col retrivo, cioè si dualizza. Chi si astiene può influire indirettamente, ma il suo influsso è per l'uno o per l'altro. Il cosiddetto terzo partito, terza forza, terza corrente è anch'essa decisiva, per l'uno o per l'altro, finché ingrossandosi per via o trasfondendo in sé una delle due o trasfondendosi in una delle due, arriverà a variare i termini del conflitto, non mai la dualizzazione sociologica che rimane alla base del conflitto ».

Con grande rispetto per le loro opinioni, vorrei invitare i colleghi dei partiti

cosiddetti minori che in questa Commissione hanno espresso preoccupazione per qualunque riforma del sistema elettorale che si allontani dal meccanismo proporzionalistico — anzi, in alcuni casi ne hanno chiesto una accentuazione — a riflettere se la difesa intransigente del proporzionalismo attuale, dato che sia vera la domanda del bipolarismo che emergerebbe dalla vita democratica italiana, non sia destinata a risolversi in una spinta verso il bipartitismo. Se cioè la difesa della proporzionale, nelle forme attuali, non favorisca il tradursi della spinta verso il bipolarismo il bipartitismo, polarizzando verso i due maggiori partiti quella domanda che il corpo elettorale esprime in termini di alternanza.

In altre parole, se non sono possibili forme di aggregazione tra le forze politiche in un quadro di bipolarismo, è evidente che tale spinta sarà destinata a tradursi in privilegio per i due partiti maggiori, perché solo così il corpo elettorale potrà trovare spazio per la sua domanda. In questa ottica, le resistenze ad una revisione del nostro sistema elettorale potrebbero risolversi in un *boomerang* estremamente pericoloso proprio per quelle forze che viceversa dobbiamo considerare decisive per la creazione di ipotesi reali di alternanza.

Nella storia del nostro paese non è possibile immaginare un bipolarismo che si esaurisca nell'ambito dei due partiti maggiori, un bipolarismo cioè che non si qualifichi per l'apporto dei partiti di minore consistenza, purché assumano le loro responsabilità di scelta da una parte o dall'altra. Se dunque è vero che la difesa del sistema proporzionale così com'è non è in grado di bloccare il processo spontaneo della democrazia italiana verso forme di alternanza, mentre rischia di dare l'avvio ad espressioni anomale di questa domanda di bipolarismo, bisogna allora affrontare il problema di come conciliare in modo equilibrato l'esigenza di conservazione del sistema proporzionale — con il quale anche i partiti « minori » vedono garantita la possibilità di essere presenti in Parlamento — con l'esigenza di forma-

zione della maggioranza quale condizione minima per rendere possibile il passaggio del nostro sistema politico da una lunga fase di aggregazione verso il centro a forme di alternanza.

Impostato così il problema, è evidente che sono esclusi interventi di carattere drastico, che del resto non sono stati neppure proposti. Nessuno o solo pochissimi hanno infatti sostenuto l'esigenza di passare a sistemi maggioritari, né di tipo inglese, né di tipo francese. Anche l'ipotesi di clausole di sbarramento è stata solo debolmente avanzata: giustamente diceva ieri il senatore Pasquino che le clausole di sbarramento possono essere introdotte solo all'inizio del funzionamento di un sistema (a bocce ferme), ma hanno sempre un carattere persecutorio se introdotte « in corso d'opera » quando già il sistema funziona, quando già ci sono dei protagonisti che verrebbero ad essere penalizzati dall'introduzione di tali clausole. Non è in questo senso che io ritengo debba svolgersi la nostra azione; si tratta di trovare forme di equilibrio fra esigenze di proporzionalità e di formazione di una maggioranza di governo al di fuori di questi meccanismi drastici, che penalizzerebbero ingiustamente i partiti minori.

Una prima via è quella di una rappresentanza aggiuntiva per le coalizioni che si propongono come ipotetiche alleanze di governo; è la linea su cui si è mosso ieri, con il suo intervento, il collega Pasquino, che ha tenuto a distaccarsi nettamente dalla proposta che in questa stessa aula, nel corso della discussione generale, formulò il segretario politico della democrazia cristiana onorevole De Mita; anzi il collega Pasquino ha riproposto il raffronto fra la proposta dell'onorevole De Mita e l'antico precedente storico del 1953.

Mi si consenta di dire che questo richiamo al precedente del 1953 è del tutto errato perché, a parte la valutazione storica sulla legge elettorale del 1953, che non mi pare si possa continuare a definire con i termini polemicici con cui fu definita allora nel calore della battaglia e dello scontro come « legge truffa »

la legge del 1953 non è assolutamente comparabile con quanto il segretario della democrazia cristiana ha proposto da questi banchi. Infatti, le leggi elettorali funzionano all'interno di un sistema elettorale che, a sua volta, funziona all'interno di un sistema politico in circostanze storiche date; e le circostanze di allora sono così diverse da quelle di oggi che non c'è nessuna possibilità di raffronto. Mi spiego: allora il premio di maggioranza serviva, avrebbe dovuto servire, al rafforzamento di una coalizione di centro; oggi è stato proposto esattamente con l'obiettivo opposto, quello di rendere possibile una politica di alternanza fra schieramenti diversi, dando all'elettorato la possibilità di decidere di votare un partito sapendo a quale maggioranza di governo esso si propone di concorrere.

La situazione politica e storica del nostro paese è talmente cambiata per quella evoluzione alla quale facevo brevemente riferimento all'inizio del mio intervento, che non è assolutamente paragonabile la proposta di oggi con quella del 1953; anche se tecnicamente ci sono alcuni elementi di affinità, il contesto è talmente opposto da non rendere le due proposte comparabili. La proposta del collega Pasquino, in una forma certamente diversa, attraverso l'articolazione sui due turni e con un meccanismo più complesso per quanto concerne quello che egli ha chiamato « premio di coalizione », non fa che muoversi in questa direzione. Dico questo non per polemizzare con il collega Pasquino, poiché condivido lo spirito ed i motivi ispiratori della sua proposta, ma per dire che, in fondo, la proposta che in questa aula è stata presentata dalla democrazia cristiana è stata troppo presto liquidata senza tenere conto del significato che essa aveva e senza valutare appieno il modo col quale era stata presentata, non certo chiuso, non certo rigido ma viceversa come elemento per una riflessione e per una maturazione della quale oggi tutti avvertiamo l'esigenza.

Proprio per sottolineare questo spirito, questo atteggiamento del gruppo di

cui faccio parte, che non è di *aut-aut* in nessun senso ed in nessuna direzione, ma è di ricerca di punti nuovi di equilibrio fra esigenze di rappresentatività e di formazione di maggioranze di governo, io vorrei accennare ad altre ipotesi che non escludono quella — si possono in alcuni casi comporre con essa — del premio di coalizione, o rappresentanza aggiuntiva per la maggioranza o per i coalizzati (perché tale premio — nella proposta del collega Pasquino — non è solo per la maggioranza, ma per i coalizzati, anche in misura diversa, esattamente nel senso in cui io stesso l'avevo anticipata nell'intervento in discussione generale, quando avevo parlato di premio per i coalizzati e non per la sola maggioranza).

Dobbiamo accennare in questo spirito ad altre ipotesi, che sono già emerse in alcune delle proposte presentate dai diversi gruppi. Una interessante linea di ricerca mi pare sia quella di una sorta di commistione tra sistema uninominale e sistema proporzionale; si possono immaginare, di fatto esistono — pensiamo al modello tedesco, a quello greco, al nostro sistema per la elezione del Senato — sistemi elettorali in cui l'uninominale si combina con la proporzionale, cercando di mettere assieme vantaggi dell'un sistema con vantaggi dell'altro e riducendo quel distacco fra l'elettorato ed eletto che in qualche misura è legato ai meccanismi della proporzionale, specie quando i collegi siano di ampie dimensioni. Questa scelta comporterebbe conseguenze assai delicate, in particolare per la democrazia cristiana, perché implicherebbe una rinuncia al voto di preferenza.

So bene quanto, dal punto di vista delle analisi che si sono fatte, il voto di preferenza sia stato e sia importante per alcuni partiti e in particolare proprio per la democrazia cristiana; credo che su questo bisognerà riflettere in maniera approfondita; mi chiedo però se anche il voto di preferenza oggi, in una società profondamente mutata, non funzioni di fatto in maniera diversa rispetto a come funzionava nel periodo che noi abbiamo alle spalle.

In altre parole, quando le identità di partito erano saldamente garantite dal sentimento di appartenenza di tipo ideologico, o come altrimenti si voglia definirlo, il voto, il meccanismo della preferenza, poteva essere un elemento aggiuntivo, traente per la raccolta dei consensi. Oggi, in una situazione che è indubbiamente di crisi o di minore rigidità delle identità politiche in tutte le direzioni ed in tutti gli schieramenti, c'è da chiedersi se il voto di preferenza, almeno al livello in cui funziona oggi, non rischi di diventare (questo lo osservava già ieri il senatore Pasquino) un elemento dirompente rispetto alla realtà stessa dei partiti politici, un elemento che prepara in qualche modo quel fenomeno al quale pure abbiamo assistito della frammentazione per liste corporative, che rappresentano interessi settoriali o locali, anche se con generici richiami a posizioni iniziali di provenienza. Per non dire poi — ma questo è l'aspetto più noto e sul quale non insisto — dei costi che il sistema delle preferenze ha indubbiamente, dal punto di vista morale, dei rischi che esso comporta per quanto concerne l'uso dei mezzi che vengono spesi per acquisire le preferenze.

Probabilmente una soluzione che contemperasse sistema uninominale e proporzionale, prevedendo collegi uninominali ristretti dal punto di vista territoriale per l'attribuzione di una parte dei seggi, con utilizzazione degli stessi voti attraverso un meccanismo proporzionale a livello non già regionale, come avviene per il Senato, ma a livello nazionale in uno o più turni, potrebbe rispondere a questa esigenza di non sacrificare la rappresentatività complessiva e, al tempo stesso, di favorire una spinta psicologica verso schieramenti di maggioranza.

Come è noto agli specialisti, il sistema tedesco, pur essendo nel suo complesso un sistema proporzionale, proprio in ragione di questo elemento di uninominalità che comporta, ha favorito in Germania un processo di semplificazione. C'è da chiedersi se, anche senza la clausola di sbarramento, il sistema potrebbe essere introdotto da noi con vantaggi analoghi.

Una terza ipotesi, infine, è quella emersa in numerosi interventi e proposte presentate in Commissione, cioè la proposta minimale che prevede soltanto la ridefinizione della estensione dei collegi, riducendoli così da renderli fra di loro omogenei o meno disomogenei, e quindi con la conseguenza di una sia pur limitata bipolarizzazione del confronto politico all'interno dei collegi ridotti, con una conseguente riduzione del numero delle preferenze.

Ecco, mi chiedo se questa terza linea — che, sia pure per accenni è contenuta nelle proposte che hanno presentato alcuni gruppi — può essere da sola sufficiente, o se non dovrebbe essere in qualche modo legata a qualche provvedimento del primo tipo, cioè ad interventi che favoriscano l'aggregazione delle forze politiche con una sorta di premio di coalizione. Non a caso, nella proposta che il collega Ruffilli ha presentato e illustrato a nome della democrazia cristiana, laddove si definiscono le esigenze a proposito del sistema elettorale, questi due interventi vengono posti in stretta correlazione: da un lato collegare la stabilità dell'esecutivo al consenso dell'elettorato alla maggioranza di coalizione, dall'altro aumentare la trasparenza nel rapporto candidati-elettori, con la riduzione sul piano territoriale delle circoscrizioni, nel caso della Camera, e con la diminuzione del numero delle preferenze.

Si potrebbe insomma coniugare la prima e la terza ipotesi in una soluzione equilibrata, che garantisca una rappresentanza alle coalizioni e al tempo stesso corregga le disparità degli attuali collegi. Altrimenti si può lavorare sulla seconda ipotesi: una commistione fra uninominale e proporzionale.

A titolo personale — ma credo con il consenso di molti colleghi del mio gruppo — vorrei esprimere un dubbio sulla opportunità di meccanismi elettorali che prevedano doppi turni, ossia che prevedano a breve distanza la chiamata degli elettori alle urne per elezioni aggiuntive, sia che si tratti di premi di coalizione o di altro.

Dico questo perché, purtroppo, abbiamo l'esperienza del passato, anche se trattasi di un passato remoto: mi riferisco a quello dell'Italia prefascista e liberale, nella quale questi spazi fra primo e secondo turno sono stati sempre teatro dei peggiori interventi di poteri centrali o di poteri di ogni genere, per piegare il risultato delle elezioni a fini di parte. Mi chiedo se, nella situazione attuale, tutto questo si possa considerare superato, solo come un ricordo del passato destinato a non riproporsi come pericolo reale. Non lo so. Ma temo che i sette o quindici giorni di distacco fra primo e secondo turno potrebbero essere il periodo di un inasprirsi pericoloso del conflitto politico, con pressioni ed interventi diretti anche a disorientare o a rendere meno autentica la verifica elettorale. Capisco bene che non si possono mai invocare i precedenti come aventi valore di legge, specialmente se così lontani, ma ci sono, però, caratteri nazionali che a volte scavalcano i decenni o addirittura i secoli. Credo, quindi, che quanto meno sia opportuno riflettere su questo punto, e cioè se un doppio turno, in Italia, non possa dar luogo ad interventi rischiosi dal punto di vista della autenticità della espressione di un voto popolare.

Concludendo, mi chiedo se noi non abbiamo bisogno, a questo punto, di ve-

dere in qualche modo formalizzate, sia pure in maniera alternativa, queste proposte sulla base di un lavoro tecnico. Mi chiedo, cioè, se non sia utile, finita questa fase di discussione in Commissione sul sistema elettorale, che ci sia una sede ristretta che affini tecnicamente le diverse ipotesi, per presentarle in una fase successiva alla Commissione, per la scelta che questa necessariamente dovrà fare al fine di presentare le sue proposte alle Assemblee della Camera e del Senato.

PRESIDENTE. Raccogliendo le sollecitazioni espresse dai vari gruppi, propongo che la Commissione non tenga la seduta prevista per domani, e che il dibattito sui temi concernenti il sistema elettorale continui e si concluda nella settimana prossima in sedute da tenersi giovedì 12 luglio 1984 alle ore 9,30 ed eventualmente venerdì 13 luglio 1984 alle ore 9. Resta ferma la seduta già prevista per mercoledì 11 luglio 1984 alle ore 16,30, per l'incontro con una delegazione della Conferenza dei presidenti delle regioni.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 10,30.

22.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 11 LUGLIO 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

INDICE

	PAG.		PAG.
Incontro con una delegazione della Conferenza dei Presidenti delle regioni:		TEDESCO TATÒ	431
	PAG.	GITTI	431
PRESIDENTE	425, 437 <i>passim</i>	FOSSON	433
BARTOLINI, <i>Presidente della regione Toscana e della Conferenza dei Presidenti delle regioni</i>	426	RUMOR	434
BERNINI, <i>Presidente della regione Veneto</i>	427, 439	PERNA	434
COSSUTTA, <i>Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali</i>	429, 441	RUFFILLI	436
		COMELLI, <i>Presidente della regione Friuli Venezia Giulia</i>	440

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,30.

GITTI, *Segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta del 5 luglio 1984.

(È approvato).

Incontro con una delegazione della Conferenza dei Presidenti delle regioni.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: « Incontro con una delegazione della Conferenza dei Presidenti delle regioni ».

Desidero, innanzitutto, dare il benvenuto alla delegazione della Conferenza dei Presidenti delle regioni e al Presidente della Commissione per le questioni regionali che, come voi sapete, è l'unica Commissione bicamerale di cui fa cenno la Costituzione, all'articolo 126. La Conferenza dei Presidenti delle regioni aveva espresso da tempo il desiderio di essere ascoltata, ed io avevo comunicato che non avevamo ancora direttamente affrontato il tema delle autonomie locali e che forse un incontro sarebbe stato opportuno in relazione, appunto, alla messa all'ordine del giorno di tale tema. Mi è stata invece prospettata l'opportunità di un incontro immediato in quanto l'interesse della Conferenza è rivolto anche alla normazione ed al ruolo che le regioni possono svolgere nel sistema delle fonti normative e, soprattutto, nella struttura del Senato. Abbiamo quindi affrettato i tempi, ma ciò non toglie che possano aversi altri incontri in futuro se dovesse rivelarsi necessari.

Com'è mio costume, intendo brevemente informare i membri della delegazione circa i punti che sono emersi nel

dibattito, poiché, in realtà, su nessun tema c'è stata ancora una decisione: c'è stata fino ad ora una prospettazione di tesi, qualche volta convergenti, talvolta divergenti; le conclusioni potremo trarle alla ripresa, dopo le ferie estive.

Salvo la posizione espressa dai colleghi Riz e Fossón, a me non sembra che in Commissione sia emersa una tesi favorevole ad una Camera delle regioni. Premesso che questione pregiudiziale resta se si debba addivenire o meno ad un sistema bicamerale, questo è stato prospettato da alcuno — esattamente dal Presidente — seguendo un'indicazione del Mortati, cioè quella di riservare una quota del Senato a rappresentanti delle regioni. Secondo questa prospettazione, il Senato si articolerebbe in tre quote: una riservata ai rappresentanti delle regioni, attraverso l'elezione da parte di un corpo elettorale di secondo grado, una agli eletti direttamente dal popolo ed un'altra a senatori che io ho chiamato permanenti; cioè sia quelli di diritto sia quelli di nomina presidenziale, in misura variabile. Quella prospettata non sarebbe, evidentemente, la Camera delle regioni, ma queste esplicherebbero, sia pure attraverso una quota, la loro influenza, la loro rilevanza.

Quanto all'elettorato, le ipotesi sono due: o i consigli regionali si riuniscono e col rispetto delle minoranze eleggono un certo numero di consiglieri regionali a senatori; o un corpo elettorale di secondo grado, più allargato, costituito dai consiglieri provinciali e dai sindaci dei capoluoghi di provincia, procederebbe a questa elezione.

In definitiva, questa prospettazione di un Senato per quote è volta a rispondere

all'esigenza di un collegamento con le autonomie.

Sempre qualora si addivenga ad un sistema bicamerale differenziato, è stato anche prospettato che un certo numero di regioni possano richiamare una legge approvata dalla Camera per sottoporla anche all'esame ed all'approvazione da parte del Senato (tesi prospettata — mi sembra di ricordare — dal partito comunista e dalla sinistra indipendente).

In tema di normazione è stato altresì prospettato che quando le regioni prendono l'iniziativa di disegni di legge riguardanti materia nazionale debbano avere una loro voce in Parlamento (non in aula, ma certamente in Commissione). Non aver previsto ciò è senz'altro una lacuna dell'attuale sistema, perché si riconosce una potestà d'iniziativa legislativa senza, però, prevederne un « patrociniatore » (e la stessa osservazione varrebbe anche per l'iniziativa popolare).

Sempre in tema di normazione, si è pensato ad una vasta delega alle regioni per l'attuazione delle leggi nazionali quando questa non comporti un'attuazione uniforme per tutto il territorio: quando, cioè, vi è un'esigenza di differenziazione a livello regionale si può pensare ad un più largo decentramento normativo.

Do ora la parola al Presidente della regione Toscana e Presidente della Conferenza dei Presidenti delle regioni, Bartolini.

BARTOLINI, Presidente della regione Toscana e della Conferenza dei Presidenti delle regioni. Signor Presidente, onorevoli commissari, desidero ringraziarvi per l'opportunità data alla nostra delegazione — che rappresenta alcune delle regioni che fanno parte della Conferenza — di dibattere in questa sede temi di estrema rilevanza. Auspichiamo che questa sia la prima di una serie di audizioni e che ci sarà data anche in seguito la possibilità di illustrare le nostre tesi.

Desidero comunicare che siamo prossimi alla definizione di risposte argomentate al questionario che ci ha inviato la Commissione parlamentare per le que-

stioni regionali. Sui temi specifici dell'autonomia delle regioni abbiamo definito il seguente documento, che trova larga convergenza tra le regioni:

« La Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome, pur non essendo il luogo deputato a formulare proposte sui rapporti fra sistema politico e sistema istituzionale, è fortemente interessata a tutte le proposte di modifica concernenti i meccanismi elettorali, la governabilità, la trasparenza e l'efficienza delle istituzioni, la collegialità degli organi esecutivi, i rapporti tra questi e le assemblee elettive. Tali problematiche debbono essere considerate non solo in relazione agli organi centrali, e alle conseguenze che complessivamente le soluzioni adottate potranno avere sull'intero sistema istituzionale, ma anche con specifico riferimento alle regioni e alle autonomie locali.

Queste considerazioni valgono per la disciplina del sistema elettorale nazionale e locale, in riferimento sia alle esigenze di rappresentatività che di stabilità; per la presenza negli esecutivi di membri esterni alle assemblee e di tecnici (opportunità oggi negata alle regioni); per i problemi della collegialità degli esecutivi e per il ruolo complessivo di direzione e di rappresentanza dei Presidenti. La complessiva problematica cioè del rapporto società-partiti-istituzioni attiene all'intero ordinamento dello Stato.

Le regioni individuano come snodo fondamentale del rapporto con lo Stato quello tra regioni e Parlamento.

Le regioni innanzitutto concordano con quelle proposte tese a ridurre il numero dei parlamentari, in coerenza con il ruolo di indirizzo generale proprio della legislazione nazionale, e ritengono conseguentemente necessario ampliare in molte realtà il numero dei consiglieri regionali.

In merito alle questioni della struttura del Parlamento le regioni ritengono che, qualora venisse confermato l'attuale sistema bicamerale, uno dei due rami del Parlamento dovrebbe differenziarsi per composizione e funzioni. La seconda Ca-

mera dovrebbe diventare " Camera delle regioni ", e cioè organo nel quale sono rappresentati interessi generali attraverso la mediazione degli istituti regionali, in armonia con l'aspirazione fondamentale della Costituzione.

La Camera delle regioni dovrebbe cioè occuparsi in generale di tutte le questioni relative al sistema regionale e delle autonomie locali, e in particolare della legislazione nazionale riguardante le regioni. In tal modo dovrebbe essere garantita una corretta gerarchia delle fonti, con la previsione di leggi rinforzate, e il ruolo legislativo proprio delle regioni.

Risulta inoltre necessario garantire efficacia all'iniziativa legislativa regionale che fino ad oggi non ha avuto particolare seguito nei lavori parlamentari.

Alla luce delle scelte sopra indicate lo stesso rapporto regioni-Governo assumerebbe una connotazione diversa rispetto alle esperienze fin qui maturate, e potrebbe dispiegare pienamente la sua efficacia sul versante del raccordo fra programmazione nazionale ed esperienze di programmazione regionali e delle politiche di intervento. A tal proposito le regioni manifestano il proprio interesse a che il progetto di legge per la riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri proceda nel proprio *iter* con i tempi più brevi, dando soluzione adeguata al rapporto Governo-regioni.

Altri punti fondamentali sui quali la discussione dovrà essere approfondita riguardano: l'aggiornamento dell'elencazione dell'articolo 117 della Costituzione agli sviluppi già intervenuti sia nella legislazione nazionale (decreto del Presidente della Repubblica n. 616) che nelle esperienze e prassi affermatesi nell'attività dei governi regionali; per le leggi-quadro le regioni ritengono necessario individuare procedimenti atti a garantire la funzione legislativa delle regioni. A leggi-quadro che avessero questi contenuti potrebbe essere attribuito quel valore di leggi rinforzate cui prima si è fatto cenno.

L'alternativa a questa ipotesi non potrebbe che essere quella di una diversa ridefinizione costituzionale dei principi

fondamentali; in relazione all'articolo 119 più che di una sua revisione emerge la necessità di una sua piena attuazione; per gli articoli 125 e 130, attinenti al controllo sugli atti delle regioni e su quelli degli enti locali, si evidenzia la necessità di una riflessione complessiva che tenga conto dei limiti unanimemente riconosciuti nell'attuale normativa; per quanto riguarda infine i rapporti fra regioni e autonomie locali le regioni concordano con l'orientamento espresso più volte dal Parlamento di proseguire il lavoro per l'approvazione della legge di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali e si limitano in questa sede a prospettare l'opportunità di una precisazione nel testo costituzionale degli ambiti di autonomia propri dei diversi livelli di governo locale ».

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il Presidente della regione Veneto, Bernini. Ne ha facoltà.

BERNINI, Presidente della regione Veneto. Signor Presidente, nell'illustrare il documento della Conferenza dei Presidenti delle regioni, desidero sottolineare che, come ella ha già posto in evidenza, siamo fundamentalmente interessati alla seconda parte dei lavori di questa Commissione, anche se avremmo alcune considerazioni da fare sul complesso della materia. La nostra attenzione ai temi istituzionali è andata crescendo nel corso di questa legislatura, perché anche le istituzioni regionali soffrono di insufficienze ed inadeguatezze rispetto alle incombenze che sono loro proprie; guardiamo quindi al lavoro di questa Commissione parlamentare con grande interesse, perché riteniamo che possa rimuovere alcuni degli ostacoli oggi esistenti per lo sviluppo ed il consolidamento dell'assetto regionale della nostra Repubblica.

Come rappresentanti delle istituzioni regionali — e non come uomini di partito — vorremmo fare alcune considerazioni di ordine generale.

In merito alle modifiche strutturali del Parlamento — bicameralismo o mono-

cameralismo — noi riteniamo che, se verrà mantenuto l'attuale assetto, una delle due Camere dovrebbe essere espressione delle regioni. Questa Camera delle regioni avrebbe la funzione di perseguire gli interessi generali attraverso l'ottica delle regioni. Saremmo invece contrari all'istituzione di una Camera in cui fossero rappresentati interessi diversi e non generali; mi riferisco ad un organo tipo il CNEL.

Nell'ipotesi in cui si decidesse una modifica dell'attuale assetto del Parlamento, riteniamo possa trovare finalmente soluzione il problema del coordinamento tra i vari livelli legislativi, attraverso la presenza delle regioni. Oggi non esistono rapporti tra istituzioni centrali ed istituzioni periferiche; si determina quindi una situazione anomala, che viene risolta di volta in volta, nella vita quotidiana: la soluzione deve invece, essere completa, stabile ed efficiente.

Per quanto riguarda le fonti normative e la qualità delle leggi quotidianamente si pone il problema del rapporto tra la legislazione regionale e quella statale. La nostra competenza si è ridotta a compiti sempre più esecutivi, a leggi-provvedimento, mentre dovrebbe essere chiarito il linea di principio il ruolo delle leggi-quadro, che delineano non solo gli ambiti di competenza ma anche gli aspetti procedurali per la modifica delle leggi medesime, in modo che il rapporto fra lo Stato e le regioni trovi una stabile definizione delle competenze legislative. La situazione attuale vede da una parte un florilegio di norme regionali — che forse faranno studiare gli storici, ma certo non incidono nel presente — e dall'altra il Parlamento che spesso interviene in modo contraddittorio, legiferando in materia di competenza regionale.

L'esperienza regionale è ormai sufficiente per delineare il quadro delle competenze legislative ed in questo senso dovrebbe essere evitato, con interventi anche radicali, ogni spazio per l'incertezza.

Questo riguarda il sostanziale adempimento della Costituzione; senza queste leggi le regioni esistono solo parzialmente, compiono un lavoro del tutto incompleto.

A questo punto, debbo trattare un argomento, che non potrà essere esaminato nella seduta odierna, relativo all'articolo 119 della Costituzione, materia estremamente delicata che riguarda la stabilità delle leggi concernenti il finanziamento delle regioni. Si tratta di un punto che deve essere chiarito una volta per sempre; non può essere rimesso quotidianamente in discussione. Il Presidente certamente saprà che noi, opponendoci ad alcuni provvedimenti in materia finanziaria, abbiamo avuto un solenne riconoscimento dalla Corte costituzionale circa il dovere che spetta al legislatore nazionale di assicurare condizioni stabili di alimentazione finanziaria delle regioni. La discussione è ora riaperta, ma non si tratta di una contrattazione annuale della legge finanziaria dello Stato, quanto della necessità di dare un'architrave finanziario stabile al funzionamento delle regioni.

Sono questi i punti fondamentali su cui mi premeva porre l'accento; si potrebbe poi trattare anche di altri argomenti inerenti ai sistemi elettorali, al funzionamento degli organi degli enti locali e ad altro. Ad esempio, abbiamo colto come uno dei punti di discussione ricorrenti nel dibattito che si svolge in questa Commissione quello relativo all'eventuale contenimento del numero dei parlamentari; noi abbiamo, invece, l'esigenza esattamente opposta. Basti pensare che vi sono regioni nelle quali il consiglio regionale è composto da un numero di membri inferiore a quello del consiglio comunale della città capoluogo, per cui è materialmente impossibile che funzioni specie nelle Commissioni, tanto più che alcuni partiti hanno un solo rappresentante.

Del Governo della Repubblica accade che possa essere chiamato a far parte un qualsiasi cittadino che venga ritenuto competente, parlamentare o meno, mentre a noi tale possibilità non è data. Per quanto riguarda poi la Presidenza del Consiglio, nei diversi progetti di ristrutturazione che sono stati avanzati abbiamo sempre posto il problema della nostra presenza in un organo misto che attual-

mente esiste poiché è stato istituito con decreto del Presidente del Consiglio in carica, e che è stato inserito nel disegno di legge al fine di stabilizzare questa iniziativa affidata oggi alla decretazione presidenziale. Di tale organo abbiamo, però, una visione totalmente diversa: non si tratta, infatti, di un semplice organo di consultazione del tutto facoltativa, ad iniziativa del Presidente del Consiglio, ma dovrebbe avere natura diversa.

La parte principale del discorso verrà svolta in seguito e riguarderà gli articoli 117, 119, 120 e 125 della Costituzione, vale a dire le competenze ed i controlli attribuiti alle regioni; tuttavia, già in questa fase abbiamo ritenuto di anticipare talune considerazioni in ordine al sistema parlamentare, al sistema delle fonti normative in particolare per ciò che concerne le leggi-quadro.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il senatore Cossutta, Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Ne ha facoltà.

COSSUTTA, Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali. La ringrazio molto, Presidente, per avermi invitato ad ascoltare le opinioni dei membri della Commissione, oltre che quelle dei presidenti delle giunte con i quali, come ricordava il Presidente Bernini, frequenti e stretti sono i rapporti con la Commissione che ho l'onore di presiedere.

Sarete senz'altro al corrente del fatto che la Commissione parlamentare per le questioni regionali ha avviato un'indagine conoscitiva, attualmente in pieno svolgimento, il cui tema è volto soprattutto a meglio valutare il ruolo che le regioni hanno svolto e possono svolgere per risolvere i problemi della società. L'indagine è appunto sul tema regioni-società.

Da tale indagine, che è in pieno sviluppo e che si concluderà verso la fine dell'anno, sotto l'auspicio dei Presidenti dei due rami del Parlamento, si è convenuto che deriverà un dibattito sulle conclusioni cui la Commissione perverrà, dibattito

che si terrà in una sede parlamentare e che avrà come scopo quello di mettere a confronto le esperienze, le valutazioni, i giudizi emersi nel corso dell'indagine stessa.

Pertanto, le mie valutazioni in questo momento sono molto personali poiché la Commissione non ha ancora concluso i suoi lavori e, anzi, è ben lungi dall'averli conclusi. Credo però di poter dire che emergono già dalla prima fase dell'indagine conoscitiva diverse questioni di carattere istituzionale, questioni certamente non nuove — vi hanno accennato ampiamente poc'anzi i presidenti Bartolini e Bernini — ma che emergono con particolare acutezza.

Il primo di tali temi è quello della piena attuazione e di una eventuale revisione dell'articolo 117 della Costituzione; piena attuazione perché nel testo costituzionale si prevede che le regioni abbiano competenza primaria su talune questioni, mentre tale competenza primaria in pratica non è affidata alle regioni — basti pensare ai problemi dell'agricoltura sui quali le regioni dovrebbero avere, appunto, competenza primaria — per cui ci si trova dinanzi a leggi nazionali che sono tali da impedire di fatto alle regioni di esercitare il proprio ruolo. Si è, quindi, in presenza di un'attività del Parlamento che trascura questo punto di riferimento fondamentale. Ho parlato anche di un'eventuale revisione dell'articolo 117 perché esso possa, nell'elencazione delle competenze e delle materie, tener conto della legislazione nazionale che è andata maturando in questi anni. Vedo che anche nel documento che le regioni hanno elaborato si indica a pagina tre l'aggiornamento dell'elencazione dell'articolo 117 agli sviluppi già intervenuti sia nella legislazione nazionale sia nelle esperienze e prassi affermatesi nell'attività dei governi regionali, ed io condivido pienamente tale impostazione.

Nella proposta delle regioni vi è un riferimento preciso al decreto n. 616 attuativo della legge n. 382. In effetti, a ben guardare, di questo decreto, che come sappiamo fu elaborato con grande impegno e con grandi difficoltà, poco è stato

attuato. Il decreto stabiliva con scadenze precise e con tempi molto rigorosi l'attuazione di determinate riforme, che costituiscono la condizione per consentire alle regioni di svolgere il proprio ruolo. Di tutte queste riforme soltanto una è stata attuata in questi anni ed anche malamente, la riforma sanitaria. Tutte le altre sono rimaste lettera morta e ciò rende molto difficile l'operato delle regioni. Sempre a proposito del decreto n. 616, vi è un punto, l'articolo 11, che è particolarmente importante perché riguarda la partecipazione delle regioni alla programmazione economica nazionale, condizione fondamentale perché le regioni possano partecipare e possano a loro volta far corrispondere alle esigenze della programmazione, alle linee fissate dalla programmazione nazionale, una loro effettiva programmazione. Le regioni hanno una loro programmazione: proprio oggi, ho ricevuto un'ampia relazione, in risposta al nostro questionario, dal Centro per la programmazione, che fa capo al Ministero del bilancio, relazione nella quale sono indicate le molte iniziative, attività e deliberazioni assunte, in un modo o nell'altro, dalle regioni. E tutta questa attività rischia o ha rischiato di non poter trovare attuazione proprio perché non vi è questo collegamento fra programmazione nazionale e regionale.

Dal dibattito che stiamo svolgendo, un'altra particolare esigenza che emerge è quella relativa all'aspetto finanziario. Ci troviamo di fronte alla clamorosa e gravissima situazione denunciata dal Presidente Bernini e, con acutezza e chiarezza, dalla Corte costituzionale. Non c'è, in questo momento, una legge finanziaria regionale. Ciò è d'impedimento all'attività pratica delle regioni, perché è impossibile programmare senza sapere su quali disponibilità si può far conto per i prossimi anni, ma è anche una violazione esplicita del dettato costituzionale al riguardo. Le regioni non sono i comuni, non sono le province, ma qualcosa di ben diverso per il modo in cui la Costituzione le ha indicate e disegnate.

Emerge ancora — e concludo — la necessità d'individuare i modi attraverso i quali il Parlamento possa emanare una legislazione che sia, effettivamente, d'indirizzo, di principi, di grandi ed importanti leggi-quadro, decentrando l'attività legislativa alle Assemblee legislative. Quando la Costituente ha approvato la Costituzione, le regioni non esistevano, erano soltanto previste, e dal dettato costituzionale emergeva la necessità assoluta di modificare nel profondo la struttura della stessa attività legislativa nel momento che venivano a nascere assemblee legislative; ma per lungo tempo, quasi trent'anni, le regioni non sono esistite se non alcune, quelle a statuto speciale; e anche queste viste, dai legislatori dell'epoca, quasi come eccezione rispetto all'ordinamento regionale che si sarebbe dovuto costituire. Questo lasso di tempo così vasto, questo ritardo ha fatto sì che lo Stato democratico che abbiamo ricostituito dopo il 1945 e dopo l'opzione repubblicana si è ricostituito prescindendo non soltanto dalle regioni che non esistevano, ma dall'ipotesi medesima delle regioni, ipotesi ben precisamente indicata dalla Carta costituzionale. Non è quindi, un giudizio, ma una constatazione dire che si è seguito un principio centralistico. Non modificare questa situazione però significherebbe trovarci di fronte a gravi contraddizioni e gravi crisi. Credo che nessuno pensi, nel Parlamento della Repubblica e fuori di esso, a rimettere in discussione l'ordinamento regionale che resta un fatto irreversibile, dal quale non si può prescindere. Ma bisogna farlo funzionare bene, e perché questo possa avvenire occorre che le regioni abbiano quella potestà legislativa effettiva che ad esse spetta, ovviamente nelle materie di loro competenza. Dunque, vi sono ventidue assemblee legislative (le venti regioni e le due province autonome di Trento e Bolzano) delle quali il legislatore nazionale deve tener conto.

Il presidente Bernini ha sottolineato che non esiste rapporto fra il legislatore nazionale e quello regionale, e questo comporta esperienze gravissime: in que-

sti giorni, ho ricevuto una lettera, inviata dalla regione Liguria, nella quale, opportunamente, si fa osservare che il Parlamento sta discutendo di una legge, quella per le foreste, che è di competenza primaria delle regioni, senza che queste ne sappiano nulla. E gli esempi possono essere quasi infiniti. Ogni giorno, presso le Commissioni di merito della Camera o del Senato, là dove si discute una legge che è d'interesse per l'insieme dell'ordinamento regionale, i presidenti o gli assessori delle regioni tentano di far valere le loro osservazioni e le loro opinioni. Evidentemente, questa situazione non può che comportare quelle conseguenze negative alle quali facciamo riferimento.

Persino una norma che a me pare elementare non è stata attuata: come ha detto il Presidente Bozzi, l'unica Commissione bicamerale, tra quelle oggi esistenti, che trova un riferimento nel dettato costituzionale è questa Commissione per le questioni regionali, anche se in quell'articolo 126 della Costituzione si parla di una commissione di deputati e di senatori i cui compiti sono fondamentalmente riferiti all'*iter* di soppressione di una regione.

Non è un caso che la Costituzione, in un sistema bicamerale, faccia riferimento ed anzi sancisca la nascita di una Commissione di deputati e di senatori: è una espressione di garanzia per l'ordinamento regionale. Abbiamo quindi chiesto a più riprese di poter esprimere dei pareri consultivi sulle leggi di rilevante interesse nazionale. Un primo passo modesto, ma significativo, in tal senso, lo abbiamo fatto discutendo ed approvando in Commissione, all'unanimità, una proposta volta a modificare i regolamenti della Camera e del Senato in modo tale da assegnare alla Commissione per le questioni regionali la competenza di esprimere pareri consultivi sulle leggi di rilevante interesse nazionale. Così come questa Commissione dovrebbe essere investita del potere di esprimere un parere sull'attività, per altro legittima, del Governo, di controllo nei confronti delle leggi regionali. Il Governo rinvia le leggi, fa le

osservazioni, ma il Parlamento, da quando esistono le regioni, non ha mai discusso di questa attività del Governo, né in generale né in particolare.

Pertanto, ferma restando la possibilità per il singolo parlamentare di aprire una discussione sulle decisioni del Governo, sarebbe opportuno affidare a questa Commissione il compito istituzionale di esprimere tale genere di pareri. In proposito, mi domando se non si potrebbe modificare l'articolo 126 della Costituzione.

Queste sono le considerazioni che volevo fare e ringrazio il Presidente per avermi consentito di partecipare alla seduta della Commissione per le riforme istituzionali.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare la senatrice Tedesco Tatò. Ne ha facoltà.

TEDESCO TATÒ. Nel corso di questo incontro è stata ripresa l'ipotesi della camera delle regioni; vorrei porre in evidenza la correttezza del Presidente Bernini quando ha chiarito che le regioni non compiono un'opzione e che la loro proposta è valida se l'orientamento della Commissione sarà per il sistema bicamerale.

Fatta questa premessa, vorrei sapere se la conferenza dei presidenti delle regioni ha ulteriormente approfondito la tematica, relativamente al sistema di elezione della Camera delle regioni ed ai poteri che questa dovrebbe avere in campo legislativo: se cioè dovrebbe svolgere una funzione di seconda lettura rispetto alle decisioni della Camera dei deputati, ovvero se dovrebbe avere una sua competenza esclusiva in determinate materie.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il deputato Gitti. Ne ha facoltà.

GITTI. A nome di tutti i componenti della Commissione vorrei tranquillizzare il senatore Cossutta: in questa sede non c'è stata alcuna tendenza a ridurre il ruolo delle regioni.

Nel corso della discussione sulle fonti è stata prestata particolare attenzione alla funzione legislativa delle regioni; cre-

do di poter affermare che questo atteggiamento è stato comune a tutti i colleghi intervenuti in rappresentanza dei vari gruppi. Del resto il compito che ci è stato assegnato dal Parlamento non è quello di disegnare una seconda Repubblica, bensì di attuare ed aggiornare i principi costitutivi del nostro ordinamento, mantenendone fermo l'impianto.

Desidero ribadire in questa sede, anche a nome del gruppo della democrazia cristiana, che il principio del pluralismo istituzionale — in questo caso a livello regionale — è un principio costitutivo del nostro ordinamento.

Ho letto il documento elaborato dalla conferenza e ne ho ascoltato l'illustrazione. Vorrei perciò porre alcuni quesiti e proporre spunti di riflessione laddove non possano essere date risposte.

Condivido nettamente l'affermazione che la complessiva problematica del rapporto società-partiti-istituzioni attiene all'intero ordinamento dello Stato e quindi ai diversi momenti di questa articolazione dell'ordinamento statale in senso ampio. Mi ha poi colpito l'affermazione che queste considerazioni valgono per la disciplina del sistema elettorale, non solo nazionale ma anche locale, in riferimento sia alle esigenze di rappresentatività che a quelle di stabilità.

In questa sede ho avuto modo di riferirmi alle problematiche dei sistemi elettorali, a livello nazionale e regionale, e gradirei qualche ulteriore indicazione a questo riguardo, poiché mi sembra molto importante il collegamento tra sistema elettorale ed esigenze di rappresentatività e di stabilità. Si tratta di un problema che sta impegnando la Commissione proprio in questo periodo e sarebbero particolarmente interessanti indicazioni legate alle esperienze, ai problemi ed alle difficoltà che sorgono a livello regionale.

Per quanto riguarda il problema dell'entità della rappresentanza complessiva, democraticamente espressa con voto diretto, non vorrei che si cadesse in una

contraddizione. Infatti, a fronte della proposta di ridurre il numero dei parlamentari, viene avanzata quella di aumentare il numero dei consiglieri regionali: non è con variazioni relative che si risolve il problema. Tutti i gruppi in Commissione mi sembra si siano pronunciati per una riduzione del numero dei parlamentari, ritenendo che i diversi livelli di espressione democratica consentano questa riduzione senza bisogno di ampliamenti compensativi altrove.

Dunque una riduzione non solo in funzione delle modalità di esercizio dei compiti del Parlamento, ma anche in relazione all'estendersi degli ambiti di rappresentanza democratica, anche a livello regionale. Sarei pertanto grato ai rappresentanti della conferenza, se mi illustrassero le motivazioni portate a sostegno della loro richiesta di ampliamento.

Passando ora all'ipotesi di una camera delle regioni, vorrei dire che neppure chi ha difeso il bicameralismo attraverso differenziazioni nella composizione, nelle funzioni e soprattutto nelle modalità di esercizio di tali funzioni, ha avanzato una proposta del genere. La questione comunque va chiarita perché camera delle regioni può voler dire molte cose; ad esempio, può anche essere una seconda camera, eletta con riferimento alla dimensione regionale e non come espressione dei consigli regionali. Inviterei dunque i presidenti delle regioni ad esaminare queste due possibili varianti, che non sono di poca importanza.

Una terza annotazione che vorrei fare riguarda il fatto che, se si andasse in questa direzione, non sarebbe molto più rispettoso della pluralità del sistema istituzionale, semmai, istituire una Camera delle autonomie? Ciò sarebbe anche giustificato dal fatto che non esiste alcuna sovraordinazione gerarchica tra livello comunale e livello regionale, per parlare molto chiaramente. È un interrogativo che pongo per testimoniare come il Parlamento abbia ben presenti i problemi sul tappeto. Dico solo che mi parrebbe inac-

cettabile, qualora la Camera delle regioni dovesse essere intesa come Camera frutto di elezione indiretta da parte dei consigli regionali, il fatto che fosse di competenza di tale Camera la legislazione riguardante le regioni, perché sarebbe come dire — questo sarebbe il culmine, — che si delegano dieci consiglieri regionali per ogni regione per fare le leggi che riguardano le regioni e ciò perché ritengo che nessuno debba fare il legislatore in casa propria.

Trovo, invece, importanti — e su di esse attendiamo ulteriori contributi — le problematiche relative all'articolo 117 della Costituzione. Personalmente sono dell'avviso che occorra andare ad una riformulazione di tale articolo, il che spianerebbe la strada anche per poter restringere l'ambito della legge nazionale. Ritengo che, se non si pongono dei « paletti » in Costituzione, il contenzioso legislazione regionale-legislazione nazionale, Stato-regioni sarà difficilmente sanabile. Credo che oggi occorra anche, con riferimento alle esigenze di programmazione e di coordinamento, ridefinire meglio le materie di competenza delle regioni e, in tal modo, fissare un argine grazie al quale sarà più facile costruire quelle figure di legge-quadro, legge di indirizzo che, dibattendo del sistema delle fonti, abbiamo detto che debbono rimanere alla legge nazionale.

Allo stesso modo, per quanto riguarda i temi relativi al finanziamento delle regioni ed alla garanzia di entrate che non possono certo essere oggetto di contrattazione annuale, bisogna sottolineare che il problema si ricollega al modo con cui la legislazione di spesa verrà disciplinata nella Costituzione. Vorrei ricordare ai presidenti delle regioni che tale tema è stato affrontato da questa Commissione ed intendiamo risolverlo perché, riuscendo ad affrontare in modo organico e preciso la legislazione di spesa nazionale, sarà più facile creare le premesse per un flusso certo e garantito di finanziamenti alle regioni.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il senatore Fosson. Ne ha facoltà.

FOSSON. Sono lieto che la Presidenza abbia deciso di ascoltare i Presidenti delle regioni. Nella mia qualità di rappresentante al Senato di una regione a statuto speciale di confine e di una minoranza etnico-linguistica, e ricordando inoltre la lunga esperienza di amministratore regionale, nel mio intervento nella discussione generale mi sono permesso di sottolineare alcuni aspetti ed avanzare talune proposte che collimano con quelle avanzate dai rappresentanti regionali.

Ne ricorderò solo alcune. In merito al sistema bicamerale, ritengo che esso debba essere mantenuto; sono, però, del parere che sia opportuno addivenire ad una differenziazione nella struttura e nella composizione dei due rami del Parlamento, attraverso un diverso sistema di elezione, conservando l'elezione a suffragio universale diretto e con l'attuale sistema proporzionale per la Camera dei deputati, e prevedendo per il Senato elezioni di secondo grado da parte dei consigli regionali o un'elezione in parte di secondo grado e in parte a suffragio universale, ma su base regionale, come diceva prima il collega Gitti. Chiederei ai rappresentanti delle regioni di approfondire tale proposta.

Non posso che dichiararmi d'accordo con coloro che chiedono un maggior decentramento legislativo a favore delle regioni e, in particolare, con coloro che propongono di attuare tale decentramento ricorrendo all'attribuzione alle regioni del potere di emanare norme per l'attuazione delle leggi dello Stato, secondo quanto prevede l'ultimo comma dell'articolo 117 della Costituzione, o pervenendo ad una modifica degli articoli 117 e 118 della Costituzione in vista di un potenziamento delle funzioni normative spettanti alle regioni.

Nel mio intervento ho toccato anche il tema delle leggi-quadro e di quelle settoriali, nel senso che, a mio avviso, il Parlamento dovrebbe cessare di emanare leggi settoriali, dettagliate, con finanziamenti vincolanti, che costituiscono una normativa in larga misura mortificatrice

dell'autonomia legislativa, amministrativa, finanziaria ed organizzativa della regione.

Le regioni debbono, inoltre, poter contare su un'effettiva autonomia finanziaria, così come è previsto dall'articolo 119 della Costituzione. Bisogna, quindi, porre fine al sistema attuale per cui il complesso della spesa regionale è finalizzato a scelte legislative ed amministrative adottate a livello nazionale. A tal proposito, ho citato l'ultima sentenza della Corte costituzionale, la n. 307 del 1983, che era molto chiara in tale materia.

Mi sono occupato anche della questione dell'abolizione dei controlli di merito sugli atti amministrativi, che dovrebbero essere sindacati sotto il solo profilo della legittimità, sostenendo che si tratta, in definitiva, di dare alle regioni un'autonomia nel vero senso della parola, rifacendosi ai principi generali sanciti dagli articoli 5 e 6 della Costituzione.

Sui vari punti che dovremo affrontare sarei molto lieto di poter conoscere, anche in un momento successivo, l'orientamento dei presidenti delle regioni.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il senatore Rumor. Ne ha facoltà.

RUMOR. Sarò estremamente breve, perché il collega Gitti ha in larghissima parte esaurito le questioni che volevo porre. Per quanto riguarda la composizione dell'eventuale seconda Camera, di cui stiamo discutendo, mi hanno particolarmente colpito gli intendimenti contenuti nell'appunto che ci è stato gentilmente fornito dai Presidenti delle regioni; in esso, infatti, si parla di un organismo nel quale siano rappresentati gli interessi generali attraverso la mediazione degli istituti regionali. In tal modo andremmo verso una modificazione molto profonda e radicale del nostro sistema costituzionale di rappresentanza. Vorrei quindi avere qualche delucidazione su un tema di così straordinaria rilevanza.

Desidererei poi qualche chiarimento in merito all'accenno fatto dal Presidente

della regione Veneto, Bernini, in merito al problema delle leggi-quadro; egli ha detto che le leggi-quadro dovrebbero essere atte a garantire la funzione legislativa della regione. Sarei desideroso di conoscere quali sono, esattamente, le proposte in merito a questa materia.

Vorrei chiedere, inoltre, un chiarimento alla cortesia del senatore Cossutta perché, forse per mia disattenzione, non ho inteso come e a quale fine egli pensi di modificare l'articolo 126.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il senatore Perna. Ne ha facoltà.

PERNA. Signor Presidente, credo che la decisione di aderire alla richiesta dei rappresentanti della Conferenza delle regioni di essere ascoltati una prima volta già in questa fase dei lavori della Commissione sia stata opportuna. Senza ripetere cose già dette, vorrei sottolineare un aspetto che a me pare essere tra i più rilevanti: siccome questa Commissione è attualmente impegnata nel tentativo di disegnare, secondo un possibile criterio di razionalità, l'insieme degli elementi fondamentali del sistema politico italiano, prima di passare ad altre materie che sono pure importanti ma che in qualche misura dipendono da questa prima parte, credo si debba ribadire il concetto — del resto ribadito anche nell'esposizione fatta dal Presidente Bernini — che le regioni, nell'ordinamento politico-costituzionale italiano, sono soggetti necessari e centri d'imputazione di decisioni politiche di rilevanza generale; che poi l'ambito territoriale di queste decisioni sia quello della regione e non quello di tutto il territorio nazionale non è di, per sé, un fatto che degradi questa funzione ad un livello inferiore di quello delle decisioni che interessano l'intera popolazione nazionale. Questa questione, proprio quando si parla degli aspetti fondamentali del sistema politico e delle innovazioni che si ritiene opportuno introdurre, va trattata sotto tutti gli aspetti. Qui, i rappresentanti della Conferenza delle regioni si sono

presentati in modo molto discreto (non so se per una specie di timore reverenziale verso il Parlamento o verso il Presidente Bozzi); ma io, che sono più scanzonato dei rappresentanti delle regioni, voglio darne prova cominciando con il domandare perché nella delegazione che è venuta qui non c'è nessun rappresentante delle regioni meridionali. A parte questa piccola domanda particolare, a me pare che, oltre alle questioni relative alla rappresentanza, quella più rilevante, dal punto di vista costituzionale, della ripartizione dei poteri, sia certamente quella dell'attribuzione dei poteri normativi e di programmazione. Se ho ben capito l'esposizione ed il breve documento che ci è stato fornito, l'ipotesi proposta è quella di una riscrittura dell'articolo 117 — ed eventualmente anche del 118 — tale da poter garantire una maggiore sfera di attribuzioni legislative alle regioni e tale anche da rendere impossibile o comunque limitare fortemente un inconveniente già ampiamente lamentato sul carattere distorto, frammentario ed inadeguato delle cosiddette leggi-cornice. Questo punto non credo che possa essere rinviato all'infinito, signor Presidente, perché non vedo come noi potremmo definire nei suoi tratti essenziali gli elementi di innovazione da portare al sistema politico italiano — fra i quali vi è quello di una riduzione della quantità dell'attività normativa del Parlamento — senza una valutazione equilibrata di ciò che si può delegiferare, passandolo a funzioni di altro tipo, e di ciò che deve essere invece decentrato al potere normativo proprio delle regioni. Quindi, se questo — com'è probabile — richiede una rilettura, una riscrittura, una attenta considerazione, sulla base dell'esperienza, di ciò che deve essere un nuovo testo dell'articolo 117, a me pare che la questione sia piuttosto urgente, proprio in relazione agli argomenti che stiamo trattando in questa prima fase.

Sempre a proposito delle leggi-quadro, il collega Fosson, parlando in particolare delle leggi di spesa, ha detto che

esse ripartiscono fondi, istituiti in modi diversi, che determinano allocazioni di bilancio, nei bilanci regionali, rigidamente e per compartimenti stagni; bisogna anche dire però — pur se questo è forse un po' estraneo all'argomento che stiamo trattando — che non ci sono soltanto le responsabilità politiche e gli errori del Parlamento e del Governo, ma anche un riflesso di questo tipo di legislazione che consiste nel fatto che accanto a ciascuna di queste leggi cosiddette cornice, che spesso sono solo un certo modo di prevedere una certa destinazione di spesa, si costituiscono comitati, presso i Ministeri, i quali dovrebbero essere attuativi dell'indirizzo del coordinamento ma che spesso — e lo si dica senza offesa di nessuno dei presenti — si trasformano in luoghi di contrattazione della distribuzione dei fondi. Questo è un punto che va tenuto presente perché se si sostiene — come si sostiene in questo documento — che le leggi-cornice dovrebbero avere un valore particolarmente pregnante, si potrebbe anche esaminare l'ipotesi di dar loro, in qualche modo, il ruolo di leggi rinforzate; anzi, si fa anche l'ipotesi di una individuazione, in Costituzione, dei principi fondamentali della legislazione dello Stato, per evitare tutti questi inconvenienti. È chiaro che, nella sostanza, quegli inconvenienti si potranno superare ricorrendo molte condizioni: una è certamente quella relativa all'articolo 119, un'altra quella relativa all'articolo 125 ed una terza è anche quella relativa ad una maggiore autonomia delle regioni, sul piano legislativo, programmatico e degli atti di governo, che non le induca — come non deve indurre il Parlamento nazionale — a trovare lo sfogo della ripartizione dei fondi per singole leggi che possono diventare di una serie infinita, per cui le leggi-cornice diventano poi sottoleggi-cornice, sotto-sottoleggi-cornice, e non si finisce più.

Dunque, per finire questa parte, a me sembrerebbe estremamente opportuno che i Presidenti delle regioni, superando

forse l'eccessiva modestia che hanno dimostrato in questa occasione — pur sollevando questioni di grandissima importanza — ci aiutassero ad individuare i modi per risolvere questo problema, almeno sotto il profilo dell'attribuzione delle competenze, cioè della eventuale riscrittura dell'articolo 117, e dell'individuazione di congegni — individuando poi se debbano avere una dignità normativa di rango costituzionale o di rango ordinario — per evitare gli inconvenienti che si sono lamentati.

Desidererei fare ancora altre due piccole domande. La prima riguarda la questione delle direttive comunitarie. Come sappiamo, vi è una larga inadempienza dell'Italia nella recezione delle direttive comunitarie, con conseguenze particolarmente pesanti per quanto riguarda l'agricoltura. A parte questo, poiché con il decreto n. 616 del 1977 si è cercata una soluzione attraverso l'articolo 6, stabilendo il principio che la recezione delle direttive comunitarie va fatta con legge dello Stato per la legislazione di principi, ferma restando la competenza regionale per la legislazione di dettaglio, sarebbe importante sapere, alla luce dell'esperienza, quali risultati abbia dato questa norma. Ci troviamo di fronte, infatti, ad una grave inadempienza e come parlamentari sappiamo quanto sia complessa e difficoltosa la legislazione in queste materie; tutte le volte che viene proposto, dal Governo o da parlamentari, un provvedimento di attuazione di direttive comunitarie, non è neppure allegato il testo della direttiva stessa.

Infine, fermo restando che è indispensabile affrontare e risolvere il problema dell'autonomia finanziaria delle regioni e della facoltà di disporre delle proprie risorse con un minimo di attendibilità, è altrettanto importante sapere come le regioni intendano partecipare al processo di formazione del bilancio dello Stato e degli altri documenti relativi alla politica economica e finanziaria dello Stato, non tanto con riferimento alla utilizzazione di fondi destinati alle regioni, quanto ai

principi generali, ed agli orientamenti della politica economica e finanziaria nazionale.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il senatore Ruffilli. Ne ha facoltà.

RUFFILLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, credo che vada innanzitutto sottolineato che, quando la Commissione ha deciso per la prima volta di compiere una audizione, lo abbia fatto invitando gli esponenti delle regioni. Inoltre, con la presenza in questa sede del senatore Cossutta, si realizza un'altra cosa molto importante: un minimo di coordinamento e collaborazione tra le Commissioni del Parlamento.

Giudico quindi positiva la strada imboccata, che va proseguita ulteriormente anche perché dalla audizione di oggi emerge che siamo al di fuori della logica della contrapposizione tra i diversi organi dello Stato.

Trovo perciò singolare che nel documento presentato dalla conferenza siano stati sollevati soltanto i problemi relativi al rapporto con il Parlamento e non a quelli tra regioni e Governo. Sembra di poterne dedurre che in quest'ultimo campo l'esperienza venga considerata positivamente.

BERNINI. Forse ci siamo espressi male!

RUFFILLI. La nostra Commissione ha affrontato il tema del rapporto Governo-Parlamento ed il Consiglio dei ministri ha approvato un disegno di legge su questa materia. Sarebbe perciò molto utile avere anche da voi qualche indicazione in tal senso.

Tornando al tema dei rapporti con il Parlamento, nel documento sono contenute alcune affermazioni molto interessanti. Vorrei però far notare che non si può parlare di una seconda camera senza tener conto di quanto diceva poco fa il collega Gitti: la nostra Commissione vuole introdurre una serie di riforme, ma sempre nell'ambito dell'attuale assetto

costituzionale e quindi tenendo conto che il nostro non è uno Stato federale.

La trasformazione strutturale del Parlamento prospettata nel documento pone alcuni problemi da questo punto di vista, ad esempio in merito alle competenze; se facciamo riferimento alla esperienza tedesca, vediamo che la seconda Camera svolge un ruolo fondamentale nella distribuzione delle risorse. Va perciò tenuto presente che alcune ipotesi, sicuramente interessanti, possono cambiare completamente la logica del sistema; e quindi ogni proposta di modifica va misurata con la struttura dello Stato data dalla Costituzione.

BERNINI. In Francia, dove la struttura statale è fortemente accentrata, il Senato è espressione delle autonomie comunali.

RUFFILLI. Sì, ma sappiamo benissimo quale sia il ruolo della seconda Camera in Francia.

A mio avviso, per rispondere alle esigenze sollevate, possono essere proposte soluzioni subordinate, in rapporto alle quali mi piacerebbe sentire il parere dei presidenti delle regioni.

Una prima soluzione può essere quella di immaginare che ai rappresentanti delle autonomie regionali sia riservato, in tutto o in parte, l'elettorato passivo, in modo che — pur riconoscendo il ruolo decisivo conquistato dalle autonomie nella nostra Repubblica — venga mantenuta ferma l'elezione di primo grado anche per la seconda Camera.

Vorrei ricordare che in proposito esiste già un'indicazione, frutto di un compromesso, che costituisce un timido avvio di cambiamento in una direzione già indicata dalla Costituzione. Mi riferisco al punto in cui, trattando delle modalità di elezione dei membri del Senato, si fa riferimento non tanto agli enti quanto alle comunità che esistono nelle diverse zone. Da tale ottica va probabilmente osservato anche l'accento, contenuto nel documento redatto dai rappresentanti regionali, all'esigenza di rappresentatività

e di stabilità: A tale proposito mi chiedo se non si potrebbe procedere valorizzando ulteriormente, la rappresentanza non tanto degli enti quanto delle comunità.

Vorrei poi conoscere il parere dei Presidenti delle regioni in merito ad un'altra linea di tendenza emersa nel dibattito svoltosi in Commissione. Accanto alle proposte tendenti ad accentuare i rapporti con il Governo e con il Parlamento era emersa anche la possibilità di sviluppare un rapporto complessivo con i poteri statali, attraverso una costituzionalizzazione dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, quello che prevede un sistema per realizzare un programma di sviluppo economico e sociale attraverso una serie di passaggi. Nella revisione, che anch'io credo indispensabile, degli articoli della Costituzione relativi alle competenze normative delle regioni, si potrebbe forse immaginare di cogliere una serie di potenzialità offerte, appunto, dall'articolo 11 del citato decreto.

Ritengo poi utile che i rappresentanti delle autonomie locali forniscano a questa Commissione ulteriori indicazioni nel momento in cui essa si occuperà della materia riguardante il sistema della autonomia e la pubblica amministrazione visti sotto il profilo dei principi costituzionali che li regolano.

PRESIDENTE. Se consentite, vorrei anch'io esprimere molto brevemente la mia opinione. Poiché sono favorevole ad un bicameralismo differenziato, sono personalmente convinto che la struttura del Senato debba tener conto — uso un'espressione cauta — del sistema delle autonomie (in ciò sono d'accordo con il collega Ruffilli e con altri che non si limitano solo alle regioni); e penso che una soluzione, sia pure subordinata, potrebbe essere quella testé prospettata dal collega Ruffilli, consistente nel tener conto delle esperienze, delle competenze regionali in sede di elettorato passivo qualora si addivesse all'idea, prospettata dai rappresentanti del gruppo democratico cristiano e da altri, di configurare delle catego-

rie di eleggibili. Tale ipotesi sarebbe ben lontana da quella della Camera delle regioni, ma costituirebbe comunque un mezzo di collegamento, in funzione mediatrice, delle varie ipotesi.

Riprendendo una domanda posta dalla senatrice Tedesco Tatò vorrei chiedere se questa Camera delle regioni si dovrebbe inserire nel bicameralismo perfetto esistente, oppure dovrebbe essere qualcosa di differenziato rispetto alla Camera dei deputati e, in questa seconda ipotesi, in cosa dovrebbe consistere la differenziazione. Personalmente non sono favorevole ad una Camera delle regioni, intendendo queste ultime come istituzioni, poiché ritengo che essa sarebbe in contrasto con la realtà italiana: questo mi pare un dato importante perché credo che tutte le riforme che noi proporremo dovranno avere una grande aderenza alla società, alla cultura, alla tradizione italiana.

Mi sembra che la Camera delle regioni, intese come istituzioni, non sarebbe molto in armonia con l'articolo 5 della Costituzione che è uno dei principi fondamentali su cui si basa la nostra Repubblica, dal momento che potrebbe prospettare, sia pure come pericolo, un lento scivolamento di fatto verso uno Stato federale, che proprio l'articolo citato esclude in maniera perentoria: la nostra Commissione non è certo abilitata a modificare queste strutture fondamentali.

Per quel che riguarda l'articolo 117 della Costituzione, credo che dovremmo riflettere su di esso e forse non tanto sul primo comma, quanto sui successivi, riguardanti la definizione delle materie che ricadono sotto la competenza primaria delle regioni, anche alla luce delle sentenze in materia della Corte costituzionale. Ho escluso in linea di massima il primo comma dell'articolo perché mi pare scritto bene. Ricordo che in sede di Assemblea costituente, su suggerimento di un mio amico al quale sono molto affezionato e che porta come me la barba, fu inserito l'aggettivo « fondamentali », che voleva avere un valore riduttivo, non amplificativo dei poteri di legiferazione

statuale, nel senso che si stabilì che lo Stato deve intervenire nelle leggi-cornice per ciò che attiene ai fondamenti, mentre tutta la costruzione successiva deve essere rimessa alle regioni.

In realtà, dobbiamo constatare che lo Stato ha esorbitato spesso dai limiti delle sue competenze: il Parlamento emana leggi-cornice troppo dettagliate, occupandosi di materie che non dovrebbero ricadere nella normazione legislativa, ma potrebbero essere affidate ad un atto amministrativo o addirittura ad una circolare. Pertanto, per ciò che concerne il primo comma dell'articolo 117 della Costituzione, non si tratta tanto di modificarne il testo quanto di applicarlo correttamente. In ogni caso, se si riterrà opportuno stabilire una riduzione dei poteri di intervento statale, non sarò certo io ad oppormi.

Sono d'accordo anche sulla necessità di una migliore precisazione dell'articolo 119 della Costituzione, riguardante la legge finanziaria. Anche tale articolo, però, a mio avviso, è scritto bene ma è stato applicato male. Esso, se non erro, parla di autonomia finanziaria nei limiti e nelle forme stabiliti dalla legge dello Stato: indubbiamente le regioni non sono enti sovrani, ma ci sono dei confini entro i quali esse si devono muovere autonomamente e non mi sembra che questo oggi avvenga.

Concludendo, vorrei rilevare che il legislatore costituente ebbe una visione che oggi, alla luce dell'esperienza acquisita, possiamo definire alquanto utopistica; ma indubbiamente quella fu una stagione di grandi idealità e che io definirei eroica. Il Costituente, dicevo, prevede nell'VIII disposizione transitoria che i consigli regionali, unitamente a quelli provinciali, dovessero essere eletti entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione, mentre ne sono passati ventidue prima che ciò avvenisse. Infatti, il legislatore costituente pensava che, sulle macerie del fascismo, della guerra civile e militare, l'Italia dovesse risorgere contestualmente articolata, decentrata, sia pure a livello regionale e non federativo.

Viceversa, è avvenuto, per le ragioni politiche che tutti conosciamo e che non è ora opportuno ricordare, che la Costituzione sia stata applicata, per così dire, a tappe: per ragioni politiche, dal momento che alcuni istituti, come appunto le regioni, sembravano pericolosi. Nella realtà è dunque maturato il vecchio Stato accentrato su cui, ad un certo momento, sono state innestate le regioni. Di qui una certa insofferenza e difficoltà di assimilazione del nuovo istituto nella vecchia realtà italiana. Attendiamo quindi queste risposte dai rappresentanti delle regioni, che valuteranno se intendono darcele adesso o inviarcele in un secondo momento. Comunque, l'incontro è stato utile e altri potranno aver luogo in seguito. Ritengo, altresì, che sia nel campo della struttura del Senato sia soprattutto nel campo del sistema delle fonti normative, la presenza delle regioni sarà tenuta in giusta considerazione dalla Commissione bicamerale.

Ha chiesto di parlare il Presidente della regione Veneto, Bernini. Ne ha facoltà.

BERNINI, Presidente della regione Veneto. Signor Presidente, credo senz'altro che dovremo avvalerci della facoltà di inviarvi un documento aggiuntivo. Abbiamo riflettuto a lungo su questi problemi e abbiamo svolto anche un seminario con i migliori studiosi. Indubbiamente, molti di questi punti vanno approfonditi, ma alcune cose desidero dirle, e spero, anche in questa esposizione, di continuare a meritare l'elogio di essere molto devoti e deferenti.

Al deputato Gitti, desidero dire che noi cerchiamo di dare concretezza ai tre verbi a cui si è riferito, e cioè attuare, aggiornare e correggere. E posso assicurarvi che per fare tutto ciò ne avremmo fino al duemila e dopo. Considerata la situazione in cui ci troviamo, non c'è alcun bisogno di pensare di riscrivere la Costituzione proprio per noi, perché sarebbe un traguardo se riuscissimo veramente ad attuare, aggiornare e correggere la Costituzione esistente.

In secondo luogo, devo precisare che noi ci siamo sempre sforzati di non essere né il sindacato di noi stessi, né portatori di istanze corporative. Per quanto riguarda la questione relativa alla diminuzione del numero dei deputati, abbiamo fatto da eco, con il consenso della *vox populi*; per quanto invece riguarda il problema dell'aumento dei consiglieri regionali, non c'è alcuna rivendicazione, ma solo una spiegazione semplicissima: si tratta di questioni di funzionamento. Intendo dire che ci sono consigli regionali composti solo da 30 o 40 persone; dove creare un ufficio di presidenza, qualche commissione e una giunta comporta problemi di funzionamento che abbiamo riscontrato e che riscontriamo.

Sul tema centrale, che è quello della Camera delle regioni, devo dire, anzitutto che eravamo al peggio e che qui dentro abbiamo sentito musica dolce per le nostre orecchie; da questo punto di vista, quindi, ci è andata anche bene. I punti fondamentali della nostra proposta — che potete prendere come una benevola provocazione — sono i seguenti: il problema del rapporto tra i due livelli legislativi abbiamo detto che non esiste; esiste, invece, la sovrapposizione, e riteniamo che sul piano legislativo questo non sia uno stato da disturbare. Ho già detto, nella mia prima esposizione, che l'ipotesi Mortati non è lontana dal recepirne la sostanza, ma non vorremmo, invece, pensare ad una sorta di Camera in cui vengono tutte le rappresentanze degli interessi settoriali, corporativi e via dicendo. Quindi, fatta questa precisazione, devo dire che noi non siamo qui per fare una battaglia su questo punto, ma ci siamo limitati a formulare un'ipotesi per risolvere il problema. Non siamo certo nella logica delle contrapposizioni, ma delle proposizioni anche se devo tornare a ricordare a questa Commissione che uno dei segni dello stato patologico dei rapporti è che in questo momento, ad esempio, stiamo attendendo dalla Corte costituzionale una sentenza per *bis in idem*. E siccome si può ricorrere all'infinito alla Corte costituzionale, questa situazione potrebbe non fini

re più. Siamo non solo privi dell'autonomia finanziaria, ma anche delle risorse; non abbiamo una finanza attuale, signor Presidente, ma una finanza semestrale. Desidero ricordare qui un'osservazione che si riferisce ai lavori del Senato, della settimana scorsa, quando la Commissione ha sentito il ministro della sanità: è stato detto che c'è un « buco » nella sanità di quattromila miliardi. Non è vero: c'è un « buco » nella sanità di quattromila miliardi, secondo la stima fatta dal Governo, poi fatta propria dal Parlamento, ma non c'è rispetto alla nostra stima perché...

RASTRELLI. È una somma matematica!

BERNINI, Presidente della regione Veneto. ... a metà dell'anno, abbiamo questo piccolo interrogativo, su questa partita della sanità, che è soltanto il 60 per cento del nostro lavoro. Quindi, non abbiamo neanche una finanza annuale, ma una finanza a scaglioni, in parte annuale, di base, e poi settoriale, ogni sei mesi.

Dunque, partiamo da uno stato difficile di rapporti, e senza drammatizzare diciamo qui quali sono i problemi, affinché si trovino soluzioni radicali e stabili.

Sull'ulteriore elaborazione di ipotesi della Camera delle regioni, capisco che la funzione è quella che avevano, quando andavamo a scuola, i compiti per le vacanze, e questo può andar bene anche per l'ipotesi di riformulazione dell'articolo 117 e di altri articoli della Costituzione, ma oggi volevamo dare un'idea alla Commissione, in questo primo approccio, di quelli che erano e sono i punti centrali.

Per quanto riguarda i problemi relativi ai rapporti col Governo, abbiamo imboccato una strada risolutiva; nel senso che è stata creata una sede d'incontro; finora gli incontri avvenivano ugualmente, ma in modo settoriale, in diversi ministeri, diverse stanze, a diversi livelli. Non abbiamo detto di aver risolto il problema del rapporto col Governo (ho appena portato l'esempio del settore della sanità),

ma la soluzione si è avviata e se nella ristrutturazione della Presidenza del Consiglio avranno luogo gli opportuni aggiustamenti, secondo noi è stata imboccata la strada giusta.

Mi fermerei qui, aggiungendo che se il Presidente lo ritiene non sarebbe male, per esaminare le subordinate avanzate, l'elettorato passivo ed altre soluzioni, poterci incontrare di nuovo o fare almeno pervenire un ulteriore documento.

Desidero aggiungere che fondamentale per noi è la soluzione del problema dei rapporti col Parlamento per il processo legislativo. Non vorrei che si ripresentasse questo problema — e anche questo ci ricorda la scuola elementare — di scrittura o di lettura, perché è vero che la Costituzione è scritta molto bene, ma è anche vero che è successo qualcosa per cui non è stata letta altrettanto bene, e non vorrei che succedesse la stessa cosa per le leggi-cornice, altrimenti i rapporti non solo si deterioreranno, ma diverranno insolubili. Riteniamo, quindi, che questa sede sia per noi estremamente importante.

PRESIDENTE. Restiamo in attesa di questo vostro secondo documento, che tenga conto delle varie domande qui prospettate e che ad esse dia una risposta approfondita.

Ha chiesto di parlare il Presidente della regione Friuli-Venezia Giulia Comelli. Ne ha facoltà.

COMELLI, Presidente della regione Friuli-Venezia Giulia. Signor Presidente, in rappresentanza della mia regione ed a nome di tutte le regioni a statuto speciale, desidero fare una dichiarazione affinché non sembri, col nostro silenzio, che non abbiamo nulla da dire.

Il documento elaborato dalla Conferenza ci trova consenzienti; in particolare concordiamo quanto detto in merito all'articolo 117: la situazione di disagio delle regioni a statuto ordinario è anche nostra.

Concordiamo anche con quanto detto in questa sede dal senatore Peria — circa

le forme di delegificazione e l'istituzione delle commissioni paritetiche — nonché da lei, signor Presidente, e dal senatore Fosson, per quanto attiene alle somme vincolate; è stata citata una sentenza della Corte costituzionale che credo giovi a tutte le regioni e spero sia di indirizzo futuro per i lavori del Parlamento.

Siamo quindi d'accordo sui principi fondamentali, però vorrei precisare che oggi abbiamo convenuto di rispondere solo a una parte degli argomenti che formavano oggetto della documentazione. Andrà successivamente trattato il tema del ruolo delle regioni a statuto speciale. Ci riserviamo di far conoscere, con un documento scritto, il nostro punto di vista.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare

il senatore Cossutta, per rispondere alla domanda posta dal senatore Rumor. Ne ha facoltà.

COSSUTTA, *Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali*. Desidero precisare che potrebbe essere valida la proposta contenuta nel documento, cioè di attribuire alla Commissione per le questioni regionali la competenza ad esprimere pareri consultivi in ordine ai progetti di legge che presentino rilevanti aspetti di interesse regionale.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti i partecipanti per il contributo offerto ai lavori della Commissione.

La seduta termina alle 18,30.

PAGINA BIANCA

23.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 12 LUGLIO 1984PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **BOZZI****INDICE**

	PAG.		PAG.
Dimissioni del Vicepresidente Nicola Mancino:			
	PAG.		
PRESIDENTE	445	RODOTÀ	450
		SEGNÌ	456
Seguito del dibattito sui temi concernenti il sistema elettorale:		RUSSO FRANCO	459
PRESIDENTE	445, <i>passim</i>	PONTELLO	462
GIUGNI	445	COVI	466

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,30.

ANDÒ, *Segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta dell'11 luglio 1984.

(È approvato).

Dimissioni del Vicepresidente senatore Nicola Mancino

PRESIDENTE. Informo la Commissione di aver ricevuto dal senatore Nicola Mancino, vicepresidente di questa Commissione, la seguente lettera: « La mia recente elezione a presidente del gruppo democristiano del Senato mi impedisce di disimpegnare con lo scrupolo e la diligenza necessari le funzioni di vicepresidente della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali. Sono costretto perciò a rassegnare le dimissioni dalla carica, rammaricato — mi creda — di non poter dedicare a problemi così presenti nel confronto istituzionale il tempo che avrei voluto. Resto componente della Commissione assicurandole di non far mancare, per quanto mi è dato, la mia attenzione sulle questioni più importanti ».

Mi rendo conto delle ragioni di queste dimissioni e — nel ringraziare il senatore Nicola Mancino — credo che non ci sia alcuna difficoltà ad accettare tale sua decisione. L'elezione di un nuovo vicepresidente verrà posta all'ordine del giorno non appena la Commissione sarà reintegrata nel suo *plenum* con la nomina del commissario che sostituirà il compianto senatore Antonio Bisaglia.

Seguito del dibattito sui temi concernenti il sistema elettorale

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: « Seguito del dibattito sui temi concernenti il sistema elettorale ».

È iscritto a parlare il senatore Giugni. Ne ha facoltà.

GIUGNI. Nel corso di un mio precedente intervento avevo avuto modo di evidenziare una linea di carattere generale in cui si tendeva a collocare il problema del sistema elettorale nell'ambito di una scelta preliminare, per la quale il partito socialista italiano ritiene non accoglibili quelle ipotesi di sistema elettorale che tendano a modificare radicalmente i rapporti di forza tra le forze politiche esistenti.

In altre parole, un sistema elettorale concepito per l'alternativa a me non sembra rappresentare una soluzione valida in quanto, con il tentativo di superare una situazione di « democrazia bloccata », si finirebbe con il consolidare una condizione di bipolarismo imperniata sugli attuali due grandi partiti, assegnando agli altri partiti, sostanzialmente, una funzione di comprimari.

Quindi, da un punto di vista di analisi politica, di costruzione di una strategia politica, ipotesi di questo tipo mi vedono contrario. Da un punto di vista realistico, di necessità di confronto e di ricerca di basi di consenso, le più possibili larghe nell'ambito di questa Commissione, mi sembra che soluzioni di questo tipo, per quanto costruite ingegnosamente, non costituiscano l'*humus* adatto. Importanti acquisizioni invece possono essere realiz-

zate se teniamo presenti altre possibilità di riforma del sistema elettorale, che noi riteniamo un momento essenziale nell'ambito della complessiva riforma delle istituzioni.

Il mio intervento — lo ribadisco, signor presidente — riflette la posizione del gruppo socialista e la mia esposizione è dotata di alcuni margini di elasticità.

Ho ritenuto che in effetti fosse una scelta un po' improvvida quella di organizzare i lavori della Commissione tenendo conto delle realtà dei gruppi politici; nel senso che il rischio che si corre è quello che si determinino posizioni diverse e contrapposte, rendendo nei fatti molto più difficile quell'opera di composizione a cui lei, Presidente, sta sagacemente attendendo.

Penso che se la Commissione dei Settantacinque fosse stata costituita su designazione dei gruppi, probabilmente la Costituzione avrebbe avuto contenuti diversi e meno pregevoli. Questo è un richiamo che ho voluto fare non solo a me stesso ma a tutti, e concerne la necessità di una certa articolazione di posizioni, anche all'interno dei gruppi, per evitare che la Commissione rischi, di fatto, di trasformarsi in una Camera di registrazione di posizioni che non si incontreranno mai. Voglio fare soltanto un esempio, anche se forse il più rappresentativo: se il problema della distribuzione delle competenze tra i due rami del Parlamento si bloccasse sull'alternativa monocameralismo-bicameralismo, esso potrebbe essere risolto ad un certo punto soltanto con un colpo d'ala di decisionismo, cioè di maggioranza, oppure con l'instaurazione del tricameralismo, con una tipica soluzione all'italiana (tra l'altro, il nucleo di una tale soluzione già esiste ed è rappresentato dal CNEL oppure dalle Commissioni bicamerali).

Dopo aver sottolineato il carattere fondamentale dal punto di vista del rinnovamento istituzionale e della moralizzazione delle istituzioni, della vita politica in generale e del sistema elettorale, il mio intervento, che sarà abbastanza breve e rapido, si svilupperà evidentemente

sul sistema elettorale nei due rami del Parlamento e terrà anche conto del secondo aspetto, di cui mi pare si sia discusso molto poco.

Per quel che riguarda la Camera dei deputati, la nostra posizione è favorevole ad un'articolazione delle modificazioni che si muova nell'ambito della logica del sistema proporzionale. Sull'opportunità del mantenimento del sistema proporzionale già sono stati svolti vari interventi e io mi sono trovato concorde con quanto sostenuto da alcuni colleghi e particolarmente, se ben ricordo, dal senatore Scoppola in una certa fase. Sulla stessa opportunità sono già intervenuti i colleghi appartenenti al mio partito.

L'opportunità del mantenimento del metodo proporzionale d'altronde risulta dalla premessa che ho fatto prima, vale a dire che non è attraverso la riforma elettorale che si può superare lo stadio di democrazia bloccata. Allora, tra le varie soluzioni possibili, intenderei definirne soprattutto due a carattere sistemico. L'una consiste di qualcosa di abbastanza scontato, cioè un'ampia revisione e un ampio riproporzionamento dei collegi di cui sono noti gli squilibri e le diversità anche dal punto di vista economico. Infatti il costo-seggio non è un costo soltanto in termini di elettori, ma anche un costo economico per la conquista del seggio, in ordine alla quale è nota la forte distorsione che va emergendo sempre di più ad ogni elezione, vale a dire il fenomeno della massificazione delle preferenze, che dal punto di vista della vita democratica non è affatto un segnale positivo. Interessa molto poco, infatti, che in un collegio particolarmente idoneo un *leader* di partito conquisti 250-300 mila preferenze: secondo me questa non è un'espressione di vitalità democratica anche perché, d'altra parte, chi è candidato in un collegio di struttura diversa, non potrà mai arrivare a tale risultato.

La redistribuzione e il riproporzionamento dei collegi è, dunque, un primo passo necessario. Mi sembra d'altronde che chi si muove nella logica proporzio-

nalistica abbia già manifestato ampi consensi in tal senso.

Accanto a ciò, occorre prendere in considerazione l'opportunità della ricostituzione del collegio unico nazionale. Per tale collegio, che diede buona prova nel 1946 e nel 1948, militano ragioni di buona selezione della classe dirigente e l'opportunità di avere una sede dove i partiti possano collocare personalità che ritengano di dover portare in Parlamento senza farle passare attraverso il vaglio della catapulta di un collegio elettorale. Naturalmente, con ciò verrebbe espresso un atto di fiducia ai partiti, che dovrebbero attribuire al collegio nazionale il carattere di uno strumento per il miglioramento della classe politica e per il miglioramento della propria stessa immagine. Nulla impedirebbe un cattivo uso di tale collegio unico nazionale ove i partiti preferissero, semplicemente, attraverso di esso, premiare i più fedeli.

L'esperienza che venne compiuta nel 1946 e nel 1948 fu da questo punto di vista abbastanza positiva. Ricordo soprattutto che per l'Assemblea costituente le liste dei collegi nazionali erano effettivamente composte da personalità di altissimo rilievo. Naturalmente se volessimo dare vitalità, senso e consistenza al collegio unico nazionale, occorrerebbe adottare un sistema elettorale capace di produrre il massimo di resti da utilizzare in quella sede. Il sistema attuale non è certamente idoneo a raggiungere questo risultato: secondo una proiezione al 1979, in base alle ipotesi dell'utilizzazione del cosiddetto quoziente naturale, cioè del quoziente non corretto, il numero dei seggi globalmente sarebbe di 133, ferma restando naturalmente l'attuale composizione numerica della Camera dei deputati.

Il secondo aspetto da prendere in considerazione, anche questo largamente scontato, è quello della diminuzione del numero degli appartenenti alla Camera dei deputati, che però va considerato anche in rapporto al numero dei componenti dell'altra Camera. Infatti, questa larga convergenza intorno alla diminuzione della consistenza numerica della Camera

dei deputati dipende da serie ragioni di funzionalità, ma è anche sostenuta da una certa ondata di qualunquismo. C'è questa idea che i parlamentari siano troppi, che costino troppo e lavorino poco: sappiamo benissimo che questo non è vero. Una migliore organizzazione del lavoro potrebbe, invece, dimostrare che la produttività dei corpi parlamentari è in grado di crescere e crescendo dimostrare anche che tutto considerato l'attuale composizione numerica non è poi così sproporzionata.

Ad ogni modo, penso che vada presa in considerazione una diminuzione del numero dei parlamentari che, tra l'altro, opererebbe un effetto indotto nel senso di agire come sbarramento.

La tesi dello sbarramento, che il partito socialista italiano ha sostenuto in varie occasioni, è una soluzione che può essere raggiunta anche attraverso forme indirette, non necessariamente con la formula brutale quale quella che è stata adottata nella Repubblica federale tedesca e, mi sembra, anche in Spagna. D'altra parte, nell'attuale sistema, uno sbarramento è già previsto e credo che, combinando l'effetto della diminuzione del numero dei parlamentari con quello dell'utilizzazione del quoziente naturale nei singoli collegi, e permanendo l'attuale requisito della necessità di piazzamento di un seggio in un collegio, il risultato sarebbe effettivamente quello di introdurre una formula di sbarramento che non avrebbe caratteristiche eccessivamente drastiche, ma che indubbiamente avrebbe effetti di rilievo non tanto per colpire il fenomeno della composizione dei gruppi minori, bensì quello della frantumazione localistica dell'elettorato, che mi sembra l'aspetto più preoccupante.

Nell'ambito di questa valutazione e di questa ipotesi di modificazione del sistema elettorale vigente per la Camera dei deputati, va affrontato il problema delle preferenze. Si tratta di un problema che concerne non soltanto l'efficienza dei meccanismi, ma in gran parte la moralità della vita pubblica.

Io credo tra l'altro che il tema della moralità e della moralizzazione dei partiti possa essere affrontato forse più realisticamente attraverso misure che incidano sul modo con cui essi partecipano alla formazione della volontà dell'elettorato, e non attraverso misure dirette concernenti la vita dei partiti stessi. Sono pronto a discutere qualunque ipotesi di quest'ultimo tipo, ma diffido alquanto della efficienza dei risultati, mentre, se si incide in qualche modo sul meccanismo delle preferenze, si toglie la metà delle cause e dei fattori che oggi inquinano fortemente la politica in termini di corruzione.

A parte la corruzione, le preferenze sono anche un fattore di malsana lotta interna e fratricida nell'ambito dei partiti, per cui la soluzione può essere quella di istituire un sistema sostanzialmente bloccato di distribuzione delle preferenze (tale sistema è seguito da uno dei grandi nostri partiti) oppure di lasciare liberi i candidati di farsi la guerra uno contro l'altro. Anche questo è un sistema che può introdurre profonde distorsioni, perché non sempre gli elettori hanno piena consapevolezza del voto di preferenza. Nel voto di lista la scelta ha un senso, mentre il voto di preferenza è troppo spesso trainato da un insieme di fattori e di influenze, a volte anche occulte.

Un passo avanti può essere costituito dal riproporzionamento dei collegi elettorali, eliminando quelli di eccessive dimensioni; in tal modo si renderebbe più facile la scelta, anche perché diminuirebbe il *quorum* minimo di preferenze per raggiungere l'ambito risultato.

Un direttivo comune un po' a tutti è quello di riuscire a ridurre il numero delle preferenze. Vorrei però far presente che ridurle ad una sola può comportare risultati aberranti. È chiaro infatti che la preferenza unica va al capolista, ma la scelta su cui ci sono più incertezze ed il numero maggiore di alternative è sulla seconda preferenza, per cui sorgono nuovamente, sia pure in forma attenuata, i problemi che ho già messo in evidenza.

Dunque, nell'ambito dello scrutinio di lista con preferenza, non credo che si

possano trovare altre soluzioni. Potrebbe invece portare a risultati positivi: l'eventuale adozione di un meccanismo diverso, che elimini il voto di preferenza; quanto meno, può essere tentato il confronto fra le due ipotesi per vedere che risultati emergono.

Credo sia chiaro il mio riferimento al sistema della proporzionale personalizzata, adottato nella Repubblica federale tedesca. I risultati di questo sistema sono proporzionali e, in base ad una simulazione del professor Lanchester del 1979 — basata sull'utilizzazione di uno sbarramento del tipo in atto nella Repubblica federale tedesca — comporta la concentrazione dei seggi nei grandi partiti. In base a questa simulazione è però dato vedere che, comunque sia, i rapporti di forza non vengono alterati e il sistema mantiene la sua caratterizzazione proporzionale. In ogni caso non sarà difficile accertare che l'utilizzazione della quota uninominale è molto più forte per i partiti maggiori che per i partiti minori; non si tratta di un inconveniente, bensì semplicemente di un aspetto del sistema.

Questo sistema comporta un vantaggio che definirei negativo, cioè l'abolizione della preferenza, ed uno positivo, rappresentato dall'altra faccia dello stesso fenomeno: il partito si deve qualificare di fronte all'elettorato con un candidato, sul quale deve puntare; che sia persona capace di raccogliere i suffragi; il partito non può nascondere cattive candidature dentro un listone, per poi farle emergere come forti manovrando, con un massiccio apparato sulle preferenze. Con questo sistema tutti gli elettori — e non solo quelli che muovono le preferenze — conosceranno il partito attraverso un volto.

Di fronte all'obiezione che il voto per la Camera dei deputati combinato, con quello per il Senato comporterebbe un elemento di complicazione, si potrebbe considerare una variante, consistente nell'effetto automatico del voto col sistema uninominale sulla lista dei candidati. D'altra parte, non è detto che la seconda lista debba essere nazionale: potrebbe anche essere per grandi circoscrizioni; paragonabili

per esempio a quelle utilizzate per le elezioni europee.

È chiaro che questo sistema richiede uno sbarramento, altrimenti la confluenza dei voti nella seconda tornata diverrebbe incontrollata ed il sistema finirebbe per distribuire il massimo di voti nel modo più rigorosamente proporzionale alle formazioni di carattere minore, dando incentivo alla frammentazione. È quindi da considerare quale sia il modo in cui va posto lo sbarramento, e quale debba essere la sua entità, stando attenti a non sacrificare forze storiche, poiché combinazioni e apparentamenti che si sono forzatamente creati in queste ultime elezioni hanno dato risultati negativi.

Ho voluto sottoporre alla vostra attenzione queste ipotesi a titolo personale, affinché su di esse abbia luogo un confronto, ma ritengo che, in materia di sistemi elettorali, non si possa fare a meno di una valutazione di carattere tecnico; riterrei quindi utile convocare esperti di meccanismi elettorali cui commissionare proiezioni e simulazioni; sulla base dei più recenti risultati elettorali, dei vari sistemi elettorali qui proposti.

Per quanto riguarda il Senato, vorrei innanzitutto rilevare che sfortunatamente, quando si parla di riforma elettorale, si fa riferimento sempre e soltanto alla Camera dei deputati. Il fatto non è casuale, perché ancora non sappiamo quale dovrà essere la composizione del Senato e quali dovranno essere le sue funzioni. Un punto è certo: l'attuale sistema non va bene, perché falsamente uninominale e perché propone all'elettore un candidato, mentre in realtà fa convergere i voti su un altro candidato che è impossibile conoscere *a priori*. Oggi per il Senato abbiamo un voto di lista camuffato, per di più con una lista in cui i rapporti interni vengono resi noti solo alla fine delle operazioni di scrutinio.

La soluzione da cercare deriva dalle scelte in ordine alle funzioni che si intendono attribuire al Senato. La discussione in proposito si è già svolta e non intendo riapirla; mi limito a rilevare che, se attribuiremo al Senato una piena funzione di indirizzo politico, la sua composizione

dovrà essere il risultato di un sistema elettorale omogeneo a quello scelto per la Camera dei deputati, pena l'assoluta ingovernabilità. Un Senato composto da senatori eletti *ratione officii*, o nominati dal Presidente della Repubblica in numero superiore a quello previsto oggi dalla Costituzione, ovvero attraverso elezioni di secondo grado, risulterebbe un organo non adatto a svolgere funzioni di indirizzo politico. Se poi riteniamo che al Senato non debba essere attribuita una funzione di indirizzo politico, allora possiamo anche approfondire ulteriormente la questione relativa alla sua composizione.

In sostanza, ritengo che non si possa avere una Camera la cui composizione è improntata fortemente al criterio rappresentativo e un'altra Camera improntata a criteri maggioritari o a criteri di carattere funzionale.

Il trascurare la questione relativa alla formazione del Senato credo derivi inconsciamente anche dal fatto che tale ramo del Parlamento, per quanto riguarda la stabilità dei governi, non ha creato problemi per oltre trenta anni. Non dimentichiamoci però che nella sua prima composizione, proprio quando vennero introdotti forti elementi di casualità per la presenza di una rilevante quota di senatori a vita, il Senato rappresentò una sede molto meno tranquilla della Camera in riferimento alle formazioni di maggioranza. Se vogliamo evitare che si possano riprodurre situazioni di pericolosissimo conflitto, credo che noi dobbiamo decidere anzitutto su tale questione: o il Senato svolgerà una piena funzione di indirizzo politico, e allora in questo caso il sistema elettorale dovrà essere simile a quello della Camera; o invece si deciderà per una sua ridotta funzione di indirizzo politico e allora si potranno ipotizzare soluzioni diverse. Quale soluzione adottare? Nel primo caso ci sarà da chiedersi se vada mantenuto il sistema a base regionale, che sarebbe allora opportuno prevedesse una lista regionale bloccata, in considerazione del fatto che anche le liste avrebbero una minore consistenza, dato il minor numero dei membri appartenenti a questa Camera.

Credo che i punti essenziali concernenti il sistema elettorale siano stati quelli che ho cercato di riepilogare in questa sede. È evidente che su tale problema le ipotesi svolte da alcuni colleghi, come i senatori Pasquino e Scoppola, non trovano accoglimento, in quanto orientate chiaramente verso l'utilizzazione della riforma del sistema elettorale in funzione di un riallineamento delle forze politiche.

Noi, proprio perché crediamo nella necessità di un riallineamento e nella necessità di un superamento della « democrazia bloccata », riteniamo che, in ogni caso, la scelta del sistema elettorale non debba passare sopra e attraverso quelle forze intermedie che dovrebbero invece costituire il nucleo essenziale della grande riforma politica del paese.

Sono queste le tesi che prospetto non con rigidità, ma con apertura ad un confronto, nella speranza che il successivo dibattito si sviluppi attraverso un dialogo che possa permettere di individuare alcuni punti di convergenza.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Rodotà. Ne ha facoltà.

RODOTÀ. Nella seduta del 6 marzo ultimo scorso, affrontando le questioni relative alla riforma delle istituzioni parlamentari, ebbi modo di prospettare assai sinteticamente un'indicazione relativa ad una riforma del sistema elettorale che, ferma restando la scelta proporzionalista, privilegiasse il sistema uninominale: in questo senso si esprimeva anche un documento da me presentato.

Prima di passare tuttavia alle indicazioni di carattere tecnico è opportuno, a mio avviso, un richiamo a quelle considerazioni di carattere generale che ispirano tale ipotesi: la necessità di uscire dal blocco del sistema, evidenziata in sostanza in tutti gli interventi, da perseguirsi attraverso una strategia complessiva. Non starò qui a ripetere le considerazioni di ordine generale sul significato della manovra sui sistemi elettorali, che sono state fatte con e dopo l'intervento del

collega Pasquino. Desidero però puntualizzare qual è la linea che mi ispira a fare determinate proposte: occorre uscire da una situazione del blocco del sistema e di difficoltà di composizione delle maggioranze di Governo, attraverso una linea che non ritengo possa essere affidata esclusivamente o prevalentemente alle modifiche del sistema elettorale. Ritengo invece che questo obiettivo debba essere perseguito attraverso strategie complessive, pena il rischio di « distorsioni » sulle quali mi soffermerò più avanti nel mio intervento. Non è certo il caso di ripetere dettagliatamente, in questa sede, quali siano gli elementi di questa strategia complessiva; anche perché ho già avuto modo di soffermarmi altre volte su questo tema. L'ipotesi prospettata, infatti, è quella di un sistema monocamerale all'interno del quale dovrà essere previsto il rapporto Governo-Parlamento e il rapporto Governo centrale-governo locale, nonché un arricchimento degli strumenti di intervento diretto dei cittadini.

Detto questo, desidero ricordare (questo è un punto messo in evidenza anche nell'intervento dell'onorevole Pasquino) come riforme del sistema elettorale non possano mai perdere di vista l'aspetto riguardante la misura dell'intervento dei cittadini in numerose direzioni.

In base alle tesi formulate, infatti, dai colleghi Pasquino e Milani, non tutte le realtà politiche devono trovare espressione nella sede parlamentare, bensì anche in sedi diverse. Dal che si potrebbe trarre — e io personalmente traggio — la conseguenza che solo laddove si accettasse un'articolazione molto ricca di questi altri strumenti, si potrebbe far luogo alle semplificazioni alle quali si fa riferimento nella proposta Pasquino-Milani. Invece, ho trovato sorprendente l'accettazione di quella proposta da parte di molti che non hanno mai fatto mistero della loro ostilità ad un arricchimento degli strumenti direttamente a disposizione dei cittadini, sicché ne traggio poi motivo per talune preoccupazioni che esprimerò alla fine, anche perché sono convinto che taluni fatti di frammentazione del nostro siste-

ma politico siano stati determinati anche — non dico esclusivamente — dalla rigidità di altri strumenti a disposizione dei cittadini.

L'unico modo per dare ingresso nel sistema politico ad alcune domande era dunque l'entrata nel canale parlamentare; così come per altro verso l'unico strumento di legittimazione di taluni interessi è stato il canale giudiziario. Nel momento in cui si rendessero più praticabili altri strumenti, queste che oggi ci appaiono distorsioni non dico che scomparirebbero ma certamente sarebbero ridotte.

Mi sono fermato un momento su questo punto per cercare di chiarire cosa intendo quando parlo di strategia complessiva, cioè di ridurre quelle che sono le distorsioni del nostro sistema politico-parlamentare, non attraverso esclusivamente la semplificazione di un punto — il sistema elettorale — ma agendo su una serie di fattori e in qualche misura riducendo anche l'arbitrarietà di taluni interventi.

Voglio aggiungere che io attribuisco — credo che su questo sia necessario effettuare francamente una riflessione più seria di quanto non sia stato fatto finora — a questa che noi siamo abituati a chiamare frammentazione del nostro sistema politico, per un verso almeno, un valore storicamente positivo, nel senso che in anni di elevatissima conflittualità sociale — e non solo sociale — questa larga disponibilità del canale parlamentare ha avuto due effetti: consentire che taluni momenti organizzati di contestazione del sistema politico nel suo insieme potessero rivolgersi fisiologicamente verso il sistema politico medesimo attraverso la presentazione di liste alle elezioni, con un'elevata probabilità di successo nel senso di entrata di cittadini in Parlamento, incanalando correttamente verso le istituzioni la conflittualità sociale; legittimare conseguentemente e ulteriormente le istituzioni in una fase così delicata.

Ho l'impressione che tale considerazione venga assai trascurata. Mi rendo conto di quella che può essere l'obiezione: situazioni di quel genere sono state in larga

misura superate, dunque questa funzione aggiuntiva può essere nel momento attuale tranquillamente messa da parte.

Io non sarei così ottimista e comunque torno alla valutazione precedente: se di questo dato storico noi siamo, in misura diversa, almeno consapevoli, non è possibile agire nella sola direzione del sistema elettorale senza tener conto del fatto che ci sono domande da parte dei cittadini, che debbono comunque essere evase attraverso strumenti istituzionali.

Ci troviamo non solo in Italia — non è casuale che la riflessione sui sistemi elettorali non sia propria soltanto del nostro paese — in una fase che, con espressione sbrigativa, si può definire di complessiva transizione, determinata da una serie di fattori sui quali qui non sto assolutamente a soffermarmi, che vanno da quelli genericamente indicati con la formula « crisi dello stato sociale » a quelli altrettanto all'ingrosso indicati come « transizione verso nuovi equilibri tecnologici ». Sta di fatto che in situazioni di questo genere si avverte la necessità di mantenere ai sistemi politici un grado di flessibilità e di adattabilità alle situazioni nuove che possono determinarsi, il che richiede anche un bisogno di mantenere all'interno di questi sistemi strumenti capaci di garantire la formazione di identità politiche collettive, la traduzione di tali identità politiche collettive, nuove o mutate anche nel senso del sistema politico parlamentare; in caso contrario, così come abbiamo avuto una legislazione dell'emergenza per ciò che riguarda i problemi dell'ordine pubblico, rischiamo di affrontare i problemi delle istituzioni in una logica di semplificazione, che ci darebbe una legislazione dell'emergenza istituzionale. Potremmo commettere in questo modo un errore analogo a quello che abbiamo già commesso e di cui già cominciamo ad accorgerci per l'esperienza di questi mesi, formulando ipotesi di semplificazione mirate verso un unico punto di funzionamento del sistema istituzionale. Abbiamo visto quanti problemi ha fatto nascere un'ipotesi come quella che consisteva nel puntare tutto sulle modifi-

che relative al Governo e che ci ha restituito più problemi di quanti si pensava di poter risolvere. Non vorrei che certe ipotesi di semplificazione troppo sbrigative sul terreno elettorale si rivelassero altrettanto inadeguate.

Aggiungerei poi che, nelle discussioni sul sistema elettorale che stiamo facendo, c'è un'oscillazione eccessiva, alla quale per altro il senatore Pasquino ha cercato di dare risposta, tra il polo della rappresentatività e quello della scelta del Governo.

Io credo che sia abbastanza rischioso far oggi oscillare il pendolo, come da parte di molti tutto sommato si fa, sottostimando gli effetti che si avrebbero da una depressione della capacità di rappresentatività della o delle Assemblée parlamentari. Di fronte al problema di declinanti partecipazioni politiche, io mi domando ancora una volta se poi questa capacità di fotografare la realtà frammentata del paese, che qualcuno presenta in maniera caricaturale, non sia anche una delle ragioni della consistente partecipazione politica, dell'arresto in qualche misura di fenomeni che sembravano superare la soglia di guardia fisiologica, quali quelli dell'ostruzionismo, del voto nullo o del voto bianco. Partendo da questo quadro, di insieme, mi è sembrato corretto affrontare l'esame del sistema elettorale, cominciando dai difetti più vistosi. In proposito, a parte le divergenze sulle ipotesi generali prospettate, credo che ci siano alcune valutazioni concordi: in primo luogo sulle distorsioni determinate dal voto di preferenza o sullo scarso potere reale di decisione dell'elettore (anche se va considerato che la riduzione di potere di scelta, che dovrebbe in primo luogo riguardare l'eletto, viene trasferita ad un livello ulteriore: attraverso uno di quegli scambi impropri cui alludevo, viene infatti saltato il primo passaggio, che pure mi sembrava fondamentale, costituito dalla capacità di scelta e di determinazione del Governo); in secondo luogo sulle distorsioni provocate dall'eccessiva frammentazione.

Nel ribadire in questa sede il valore della scelta proporzionalistica, non credo di dover insistere sulle motivazioni di tale scelta, poiché ritengo siano consegnate alla conoscenza comune. Partendo da tale premessa, desidero ora svolgere alcune considerazioni critiche.

Ho già cercato di mettere in evidenza che non va attribuita all'eliminazione del voto di preferenza una funzione miracolistica. L'immediata conseguenza sarebbe strettamente legata al momento della campagna elettorale e al rapporto tra candidato ed elettore; se per un verso questa soluzione può rendere più rigido il rapporto all'interno dei partiti, per un altro verso può favorire forme di corruzione, poiché può essere più agevole intervenire nel partito per ottenere una collocazione sicura nella lista, piuttosto che giocare la partita nei confronti dell'elettore, ipotesi se non altro più onerosa dal punto di vista economico. Se però esistono queste riserve, proprio l'onerosità della ricerca delle preferenze, che può costituire un canale di inquinamento, giustifica un intervento drastico nella direzione di diminuire il significato del voto di preferenza.

A tal fine le scelte sono abbastanza obbligate: o liste bloccate, o collegio uninominale. Tra le due, mi pare non si possano avere dubbi, perché la lista bloccata comporta una espropriazione totale del potere di scelta degli elettori (credo che in proposito la convergenza sia ampia). Eppure questa soluzione mi sembra che ricompaia, sotto svariate forme, nell'ambito delle proposte che vengono avanzate.

A mio avviso va dunque data la preferenza al collegio uninominale e personalmente non mi riferisco alla pura e semplice adozione del sistema attualmente in vigore per il Senato, i cui limiti e difetti sono stati ricordati poco fa dal collega Giugni. I vantaggi del collegio uninominale, nell'ottica alla quale mi sto riferendo, mi pare possano essere chiariti in poche battute: il carattere univoco del messaggio impersonato dal candidato, l'obbligo di selezionare il personale politi-

co, la riduzione dell'impatto clientelare della lista, che in molti casi risulta proprio dalla sommatoria all'interno delle liste di logiche clientelari persino divergenti tra loro, ma che nell'occasione hanno una ricaduta in termini di voto tutt'altro che trascurabile; infine, il confronto più ravvicinato nel momento della competizione elettorale.

Il sistema uninominale che io ipotizzo dovrebbe però essere rispettoso della scelta proporzionalistica. Si rende dunque necessario disegnare un sistema che contemperi le due esigenze: da una parte candidature singole in sede locale e dall'altra mantenimento di una ripartizione proporzionale, che evochi il concetto di lista in una dimensione più larga del singolo collegio. Questa necessità deve essere tenuta presente, anche perché emerge in modo oggettivo dalla realtà. Il problema è come si possano correttamente e fisiologicamente contemperare le spinte locali con l'aggregazione e le scelte sulla base di interessi più generali. Un sistema uninominale che rispetti la scelta proporzionalistica in qualche misura consente di dare anche una risposta a questo problema.

Passando ora a qualche indicazione di dettaglio, considerando che non farò riferimento a dati analitici — che pure sarebbero necessari — per ragioni di tempo, ma anche perché ritengo opportuno lasciare un margine elastico alla discussione, vorrei affrontare il problema delle circoscrizioni. Esse dovrebbero essere modulate in modo tale da consentire il riferimento a liste, in base alle quali determinare la cifra elettorale necessaria per la ripartizione dei seggi. Evidentemente occorre ristrutturare i collegi per renderli omogenei, nei limiti del possibile; a questo punto si pone un ulteriore e delicatissimo problema, cioè chi debba essere competente ed effettuare tale opera di ripartizione. La storia, fino a quella della Quinta Repubblica francese, insegna quanto sia importante la delimitazione dei collegi; istituti quali la Commissione inglese, che delibera all'unanimità, sono da tenere assolutamente presenti per evitare che

la modifica elettorale si traduca in manipolazione elettorale.

Per quanto riguarda l'assegnazione dei seggi — fermo restando il sistema che ho indicato basato su circoscrizioni comprensive di un certo numero di collegi omogenei — si può indicare come prima approssimazione il riferimento alla linea seguita dal sistema della Camera dei deputati, cioè la determinazione del quoziente elettorale di lista, poi del quoziente elettorale di circoscrizione, quindi del quoziente elettorale individuale in percentuale sui votanti nel collegio, per indicare quali siano effettivamente gli eletti.

Si pone, a questo punto, uno dei problemi che sono stati ricordati dal collega Giugni; quello di un sistema in cui residua una parte dell'attuale modo di elezione del Senato, che non garantisce che l'elettore effettivamente scelga l'eletto. Così, prendendo spunto da ipotesi fatte da altri, si può utilizzare l'istituto del voto trasferibile all'interno della stessa circoscrizione e per candidati appartenenti alla stessa lista. In questo modo sarebbe possibile indicare un altro candidato della stessa lista, presente in un altro collegio, all'interno della medesima circoscrizione. Ovviamente si tratterà di articolare questo sistema perché suscettibile di diversa utilizzazione. Si potrà così considerare l'ipotesi del voto trasferibile utilizzato solo nei casi in cui non ci sia stata elezione del candidato di quel collegio, privilegiando dunque i voti ottenuti in un collegio rispetto ai voti trasferiti, oppure ritenere, in generale, operante il voto trasferito (e come tale da tenere nel conto per la determinazione della cifra individuale) oppure ancora ponderare i due elementi del voto di un collegio e del voto trasferito.

Questo è un sistema, a mio giudizio, che non intacca il principio proporzionale e, anzi, proprio per le sue caratteristiche, può realizzare un effetto fisiologico di semplificazione del sistema politico, determinando anche un effetto di riduzione della frammentazione del sistema per il carattere ravvicinato del confronto che si determina. Nello stesso tempo que-

sto sistema non eliminerebbe il valore della opzione, di carattere generale, in virtù del raccordo esistente tra la presentazione di un singolo candidato per collegio e il permanere del voto di lista. Questo sistema potrebbe eliminare la falsificazione della dialettica politica ed, inoltre, mantenendo « peso » a ciascun voto, metterebbe al riparo dai rischi del voto per avversione, che in Italia è particolarmente grave. Non possiamo, infatti, a tale riguardo, trascurare il fatto che l'avversione ha rappresentato uno dei pilastri portanti del nostro sistema politico. Questo è il dato (storicamente presente in Italia) che inquina i discorsi sulla alternanza o alternativa in questo paese. Ora introdurre nel nostro sistema incentivi al voto per avversione mi sembra un rischio assolutamente da evitare.

A quanto ho appena detto può essere aggiunta una considerazione e cioè che questo sistema non esclude la possibilità di un ricorso al collegio unico nazionale. Inoltre, una riduzione a 500 del numero dei parlamentari sarebbe sufficiente per avere un collegio unico nazionale con due funzioni. La prima è quella a cui si allude comunemente, quella cioè di consentire di selezionare un certo personale politico in maniera più sicura, soprattutto se teniamo presente che il confronto elettorale nel collegio uninominale è più difficile di quello che avviene nelle larghe circoscrizioni previste per l'elezione della Camera dei deputati.

La lista nazionale può essere anche utilizzata in modo parzialmente diverso. Io ritengo che non si debba assolutamente enfatizzare il fatto di una coalizione di Governo sottoposta alla scelta degli elettori. Altra cosa è invece il favorire coalizioni di partito nella fase elettorale. Ma questo rappresenterà un lavoro da compiere nell'ambito della fisiologia del sistema, sempre tenendo presente che l'effetto della frammentazione ha al tempo stesso aspetti positivi e negativi. In altre parole, penso che la lista nazionale potrebbe essere utilizzata introducendo al suo interno non solo un metodo come quello d'Hondt (che come sappiamo com-

porta un « prezzo » diverso per ciascun seggio e dunque ha un sia pur ridotto premio di maggioranza), ma consentendo anche che il recupero dei resti, su scala nazionale, possa essere fatto sommando i voti ottenuti dai partiti che dichiarino un accordo di coalizione, accordo che si esaurirebbe però nella fase elettorale.

In conclusione, debbo dire che i riferimenti agli altri sistemi sono apprezzabilissimi e importanti anche se leggibili in molti modi. Tutte le volte che parliamo della clausola del 5 per cento prevista nel sistema elettorale della Germania federale, non dobbiamo dimenticare che la vera clausola di esclusione fu quella deliberata con sentenza del tribunale costituzionale federale, clausola che paralizzò il partito comunista. Non intendo in questa sede fare notazioni di carattere « partigiano » ma la verità è che il terzo partito non si formò in Germania proprio per questo motivo, donde la nascita del bipartitismo tedesco. Ogni sistema, d'altra parte ha le sue logiche. Sento tante volte in questo periodo invocare il caso francese, quando si afferma che quel sistema ha consentito l'alternativa. Quante volte, però, prima del 1981 Mitterrand documentò come l'avvento del governo della sinistra avrebbe avuto luogo prima di quella data se ci fosse stato un sistema elettorale diverso? Anche a questo proposito occorre essere estremamente cauti, nell'usare taluni argomenti comparativi.

Debbo aggiungere, con tutta la franchezza del caso, quali sono le mie preoccupazioni rispetto a scelte molto marcate in senso maggioritario, poiché si tratta di questioni che vanno al di là dello stretto meccanismo elettorale. Mi rendo perfettamente conto dei problemi legati al Governo e penso — ripeto — che ci si debba arrivare attraverso una strategia complessiva, non forzando soltanto alcuni punti del sistema e comunque in un'oscillazione troppo marcata tra momento della rappresentatività e momento del Governo. A favore di quest'ultimo punto c'è una scelta che mi pare abbastanza trasparente nel senso del Governo come centro unico della volontà politica statale, con

un'ipotesi di rapporti all'interno del sistema istituzionale che mi pare molto chiara: nel momento in cui il cittadino è in realtà chiamato a scegliere il Governo, il momento della democrazia parlamentare rappresentativa è completamente scavalcato e fortemente delegittimato. Questo è un fatto obiettivo: qui veramente l'esempio francese soccorre in qualche misura, se si ha mente a cosa è avvenuto al di là del sistema elettorale, che è diventato perfino secondario. Il problema chiave della costituzione gollista è aver trasferito la rappresentatività in capo al presidente della repubblica, con effetti che poi si sono misurati anche nel concreto funzionamento del sistema politico, per il trascinarsi sulle elezioni dell'assemblea nazionale, che hanno avuto sempre gli stessi risultati dell'elezione del presidente della repubblica, evitando, almeno finora quello che gli studiosi e gli esegeti dalle origini della costituzione francese del 1951 avevano visto come uno dei rischi di tale costituzione, vale a dire la possibilità del configurarsi di una maggioranza dell'assemblea diversa da quella che aveva eletto il capo dello Stato.

Se noi impostassimo tutto il sistema sul rapporto Governo-cittadini, ciò non comporterebbe un passaggio secco dalla democrazia di massa alla democrazia plebiscitaria, ma significherebbe sicuramente un'accentuazione nel senso di democrazia gestita dall'alto.

Io mi domando se veramente le proposte maggioritarie, che oggi vengono presentate in Italia come strumenti atti a sbloccare un sistema bloccato, non siamo invece in realtà degli strumenti che rischiano di irrigidire questo sistema intorno ad alcune sue componenti: sbloccare vuol dire in primo luogo promuovere mutamenti, non solo produrre governi. Questo è un punto essenziale: sbloccare il sistema consentendo ad una delle componenti, magari anchilosata, di produrre governi, non mi sembrerebbe un buon risultato.

È possibile, ripeto, risolvere il problema del Governo senza sbloccare il sistema, anzi irrigidendolo ulteriormente e

facendo cadere la capacità decisionale reale. È un aspetto che dobbiamo tener presente per valutare le ipotesi che abbiamo di fronte. Se noi vogliamo canonicizzare vecchi equilibri in qualche misura contestati, affrancandoli dalla dialettica politica in nome di un'illusoria stabilità governativa, lo possiamo anche fare.

Io dico con molta franchezza che i paesi che indichiamo di solito come referenti di comparazione nei nostri discorsi hanno sistemi che noi interpretiamo nel senso di conferire all'elettore la scelta del Governo, ma non sono formalmente preordinati a ciò: quello che appare a noi frutto esclusivo del sistema elettorale è in realtà il risultato di intrecci più complessi. Basterebbe leggere — oggi lo possiamo fare con occhio un tantino distaccato ed ironico — quello che scrissero una serie di studiosi di scienze politiche e di sistemi elettorali all'avvento del terzo partito in Inghilterra, per renderci conto come i ragionamenti misurati tutti sul rendimento dei sistemi elettorali possano poi rivelarsi fallaci a distanza non grandissima.

Torno al problema iniziale, cioè che il risultato che in tali sistemi si consegue è frutto di un intreccio complesso. Dico questo non solo perché non mi piace il sistema maggioritario, ma perché esso ha in sé tutta una serie di controindicazioni che possono rendere anche rispettabile l'obiettivo, in realtà fallace, di puntare tutto sul Governo.

Mi consentirete un'annotazione che può sembrare congiunturale: abbiamo avuto nella più recente fase della storia politica un tentativo più o meno ben strutturato di un appello diretto Governo-elettori, saltando il Parlamento. Il risultato elettorale non mi sembra che sia andato in questa direzione. Io trovo un elemento di conforto, in questo dato, per un'analisi che altrimenti potrebbe sembrare essere tutto frutto di pregiudizi o di preferenze personali.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Segni. Ne ha facoltà.

SEGNI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, parlerò a titolo personale, a differenza dell'onorevole Giugni, che ha espresso un punto di vista di partito, anche se poi si è rammaricato, contraddicendosi alquanto, che qui ci siano degli schieramenti rigidi.

Non ritengo che il fatto che su questo punto e su altri fondamentali le opinioni dei commissari della democrazia cristiana e di altri partiti siano ancora espresse sotto forma di una meditazione, di un approfondimento inteso poi a raggiungere un punto di convergenza, rappresenti un dato negativo per un chiarimento politico e per i lavori della Commissione. Al contrario, non è male che questa Commissione avvii una fase di approfondimento, anche se spero che questo avvenga in tempi quanto più possibile rapidi e direttamente in questa sede, oltre che all'interno dei partiti e dei gruppi parlamentari.

Vorrei tornare per un momento a quello che mi è sembrato il compito fondamentale di questa Commissione. La creazione — due anni or sono — di una Commissione per le riforme istituzionali, che ricorda vagamente la Commissione dei settantacinque, che doveva addirittura elaborare la Costituzione, mi pare che debba essere considerata segno indiscutibile della gravità e della insufficienza dell'assetto istituzionale complessivo del nostro paese e dell'esistenza nella nostra società di una consapevolezza dell'inadeguatezza delle nostre regole costituzionali e politiche in genere, e quindi della esistenza di una forte spinta al cambiamento, o — per lo meno — alla ricerca di un assetto nuovo più rispondente alle esigenze attuali. Poco importa a questo punto che la Commissione sia nata fortuitamente durante una crisi di Governo; importa invece il fatto che la richiesta fosse motivata e la spinta fosse forte. Ricordo del resto il grande interesse suscitato per le idee manifestate in quel periodo da quei partiti che, lanciando questo tema, solleccitarono una grande riforma, anche se poi la misero nel cassetto un po' troppo presto.

BARBERA. Sì, in un cassetto di Palazzo Chigi!

SEGNI. Non so di quale cassetto si tratti. Dicevo che ricordo la rispondenza di opinioni e l'interesse che questo tema suscitò nel paese.

I problemi mi pare che fossero sostanzialmente due. Il primo è quello della instabilità e dell'inefficienza che nel nostro paese ha raggiunto vertici tali da non poter essere sottovalutati, essendo ormai penetrato nella vita politica di tutti i giorni. A fronte di esso sta il ruolo dei partiti e il loro strapotere rispetto alle istituzioni pubbliche.

Per comprendere fino a che punto siano fondamentali questi temi e per formulare una diagnosi sulla quale poi costruire una terapia, ritengo utile riandare alle origini del nostro sistema rappresentativo, ripercorrendo le trasformazioni che si sono verificate nei suoi trentacinque anni di vita.

Le cause storiche della scelta del Costituente a favore del sistema parlamentare proporzionale devono probabilmente essere individuate nel fatto che il paese usciva da un lungo periodo di dittatura, e la massima preoccupazione era quella di salvaguardare la più ampia rappresentatività; occorre inoltre considerare che allora l'assetto politico di gran parte dei paesi occidentali era diverso da quello attuale: mentre oggi siamo rimasti l'unico paese ad aver mantenuto invariato quel sistema.

Nonostante si ritenga che il sistema proporzionale allora elaborato sia rimasto invariato, in realtà esso, nonostante siano state rarissime le modifiche di ordine costituzionale, ha subito una trasformazione abbastanza profonda, in senso ulteriormente proporzionalistico, o meglio in senso sostanzialmente consociativo. Dunque nulla è cambiato a livello costituzionale e poco a livello di leggi elettorali. È cambiata però l'organizzazione del sistema proporzionale puro introdotto in quasi tutte le regioni, l'abbassamento della soglia del maggioritario nel-

le elezioni comunali, l'istituzione di una serie di organizzazioni locali statutariamente previste a livello consociativo (comunità montane, unità sanitarie locali), i regolamenti della Camera, modificati nel 1971, per cui dallo schema maggioranza-opposizione delineato nella Costituzione si è passati ad uno schema sostanzialmente di tipo assembleare-consociativo, che richiede amplissime maggioranze o quasi l'unanimità. Vi è poi tutta una serie di trasformazioni, quali quelle avvenute con la creazione di Commissioni parlamentari con poteri di gestione amministrativa, tipico esempio la Commissione di vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

Le cause di questa trasformazione vanno trovate da un lato nella forte spinta partecipazionistica di una democrazia giovane, che ha vissuto l'ondata del sessantotto e, prima ancora, un certo clima di ottimismo e di qualunquismo; dall'altro nella strategia politica del partito comunista, rivolta a creare le condizioni giuridiche dell'ingovernabilità del paese, inserendo l'opposizione nei meccanismi decisivi, nonché a creare un meccanismo consociativo tale da rendere necessario il coinvolgimento del partito comunista stesso.

Se questa è la storia dell'ultimo quarantennio, le conseguenze che oggi paghiamo sono pesanti. Siamo attualmente tra i pochissimi paesi di democrazia occidentale ad avere coesistenti un sistema quasi totalmente proporzionale ed un sistema pluripartitico, situazione da cui deriva la spaventosa instabilità e lentezza di ogni processo decisionale.

Quanto l'instabilità cronica dei governi, con la connessa rotazione dei ministri e quindi l'impossibilità di ogni tipo di lavoro di lungo periodo, abbia influito sulla assenza nel nostro paese di un piano energetico non è dato dirlo con certezza. Sappiamo però che il Ministero dell'industria è quello nel quale ci sono stati più avvicendamenti e forse è per questo che molti dei problemi di questo settore, che richiedono capacità strategica di lungo periodo, non sono stati affrontati.

PERNA. Questa rotazione non è avvenuta su suggerimento del partito comunista, né per ragioni consociative.

SEGNI. Certo, questa rotazione è stata fatta dalla democrazia cristiana e dagli altri partiti di governo, ma perché si è resa inevitabile in un sistema in cui, anche per cause a cui ha contribuito il partito comunista, è diventata precaria ed instabile ogni compagine di governo.

Ebbene, in questa situazione non è stato possibile affrontare le strategie di lungo periodo, richieste ad esempio da una riforma della pubblica amministrazione o dall'ammodernamento delle forze armate in senso tecnologico. Queste riforme, si badi bene, sono state invece affrontate negli altri paesi, male o bene: ma certo è che gli altri sistemi politici a noi più vicini hanno la capacità di farlo.

Contemporaneamente alla trasformazione di cui ho parlato, si è consolidato in questo quarantennio di vita democratica il potere dei due principali strumenti di gestione della vita politica, cioè il partito e il sindacato. Anche questo fenomeno è stato conseguenza dell'instabilità del potere pubblico istituzionale e si è sviluppato con una anomalia di ordine istituzionale e democratico, cioè in assenza di controlli sulla possibilità di partecipazione del cittadino a tali organismi e sulla regolarità e validità delle operazioni interne. Sappiamo che il sindacato funziona sostanzialmente per cooptazione, sappiamo che è raro il caso di votazioni interne, sappiamo quali sono i problemi all'interno di ogni partito politico.

La mancanza di garanzie chiare ed efficienti all'interno dei grandi organismi nei quali si compiono le vere scelte di fondo non può non svuotare la democrazia del sistema complessivo. Chiaramente tutto è temperato da un sistema politico ampiamente ricettivo di spinte di altro genere, in presenza di risultati elettorali pressoché costanti, ma ciò non toglie che alcune grandi scelte avvengano, in realtà, presso organismi sottratti

ad una vigilanza e ad una regola democratica; ciò comporta un senso di distacco e di disaffezione del cittadino dalla vita pubblica causando la tentazione di estraneità di una larghissima parte della società rispetto a quelle che sono le scelte fondamentali che vengono adottate nel nostro paese.

Questo complesso di problemi esprime due esigenze fondamentali: una nuova capacità del sistema di compiere le scelte politiche che il paese richiede e, quindi, una necessità di stabilità, di capacità decisionale, una capacità di efficienza. Sono questi tutti fenomeni assai più evidenti e sentiti nella società post-industriale in cui i compiti affidati agli organi politici richiedono risposte molto più rapide, più chiare e spesso più decise rispetto al passato. Ebbene — dicevo — in questo quadro due sono le esigenze fondamentali che si pongono: un'effettiva capacità di decisione da parte degli organi politici e la ricostituzione di un rapporto più immediato, in termini di fiducia e di capacità, di incidenza del cittadino nei confronti dei suoi amministratori, a tutti i livelli.

Le soluzioni fino ad ora prospettate, a mio avviso, sembrano poco più che « pannicelli caldi al capezzale dell'ammalato », anche se si tratta di un malato che ha una vitalità che gli consente di superare crisi abbastanza profonde. Le soluzioni — ripeto — fino ad ora prospettate, quale la riduzione del numero dei parlamentari, l'eliminazione del voto di preferenza, la sfiducia costruttiva, il monocameralismo, appaiono scarsamente risolutive se non addirittura illusorie. Nessuno dei veri problemi relativi alla stabilità del paese è minimamente risolto da scelte di questo genere, anzi, per quanto riguarda l'eliminazione del voto di preferenza, personalmente esprimo forti dubbi e perplessità sul fatto che esso possa rappresentare un dato positivo, di una maggiore democraticità. Le accuse rivolte nei confronti del voto di preferenza, sono sostanzialmente infondate, e, in ogni caso, connesse con gli inconvenienti di qualunque sistema. La competizione

elettorale fra i candidati, le forme di corruzione che essa può comportare, credo siano fatti inevitabili o almeno possibili in ogni elezione. Con ciò non intendo dire che io sia un sostenitore ad oltranza del voto di preferenza; possono benissimo esserci dei sistemi migliori. In ogni caso, se tale voto di preferenza non verrà sostituito da un sistema che permetta scelte ancora maggiori per i cittadini, quello attuale, proprio perché sottratto allo strapotere dei partiti, rimane, in definitiva, uno strumento, per quanto limitato e parziale, di partecipazione diretta del cittadino alla vita della società.

Il problema della lunghezza dell'iter legislativo non è causato in gran parte dal sistema bicamerale bensì dalle difficoltà politiche di varare una legge. Se una delle due Camere non approva una legge, ciò dipende, quasi sempre, dal fatto che il nodo politico non è stato ancora risolto; e quindi anche con il sistema monocamerale il provvedimento di legge non sarebbe approvato ugualmente.

Mi domando poi quale effetto avrebbe la soluzione di una sfiducia costruttiva in un sistema come il nostro in cui la coalizione di maggioranza si dissolve al suo interno. Noi non abbiamo mai assistito ad un dibattito parlamentare che abbia provocato la caduta di un Governo e la creazione di un altro.

Il problema fondamentale nel nostro paese è che il sistema pluripartitico e proporzionale impone coalizioni così ampie, con un tale grado di eterogeneità, che la « mina » del Governo e della maggioranza è all'interno della stessa coalizione. Pertanto, è sul meccanismo di rappresentanza e di formazione delle maggioranze di Governo che occorre incidere, se si vuole cambiare il sistema. A tal fine le soluzioni che appaiono prospettabili sono due: lo sbarramento del 5 per cento o l'adozione del sistema maggioritario. Questa seconda soluzione (contenuta nella proposta del collega Pasquino) è, a mio avviso, l'unica vera strada per risolvere i problemi del paese.

È legittimo e naturale che ciascun partito pensi alle proprie posizioni future nel

momento di decidere un cambiamento del sistema attuale; tuttavia, se avesse prestato una maggiore attenzione ad una strategia globale, il partito socialista italiano si sarebbe reso conto che il sistema sagomato sul modello di quello francese ha rappresentato una delle non ultime cause dello spostamento degli equilibri a sinistra. Per cui, ritengo, che una visione un po' più coraggiosa, che rinunci ad egoismi tattici, potrebbe spingere il partito socialista a soluzioni assai diverse da quelle che ha sostenuto finora. Non è certo uno scandalo che ogni partito tuteli le proprie future posizioni, anzi, questo è un fatto oltre che legittimo anche naturale. Comunque, noi abbiamo l'esigenza e la necessità di guardare al futuro del paese, ad un cambiamento che, in ogni caso, non può non riservare enormi spazi di imprevedibilità e di incertezza.

Ora il tipo di scelta cui si trova di fronte l'Italia per i prossimi anni è quello se continuare ad essere un paese in cui la forza e la vitalità di una parte della società riesca a sopperire alla incapacità, alla inefficienza, all'immobilismo, alla debolezza dell'apparato pubblico (pagando, però, dei prezzi sempre maggiori) o se invece decide di scegliere una strada diversa, che comporta ovviamente rischi, problemi e inconvenienti, ma certo non diminuisce il grado di rappresentatività. A ogni scelta che si compie spesso sono connessi prezzi da pagare e tutti (partiti e classe politica) corriamo enormi rischi compiendo un salto nel buio, che però può segnare una svolta di civiltà nel nostro paese.

Il mio discorso suggerisce automaticamente che io sono per questa seconda ipotesi, che si può realizzare attraverso il sistema maggioritario proposto dall'onorevole De Mita o, meglio, con il sistema di elezione diretta con ballottaggio, cioè con il sistema alla francese del secondo tipo.

Credo che la Commissione abbia il dovere di indicare quale sia la scelta da compiere. La scelta può essere l'una o l'altra ma quella che ho definito « dei pannicelli caldi » è una scelta che preferisce non risolvere questo problema in no-

me di altre esigenze, che possono essere lecite e prioritarie e che, comunque, non toccano in alcun modo i problemi relativi alla stabilità, alla chiarezza, alla capacità decisionale, all'efficienza, al progresso e, quindi, al miglioramento del nostro sistema politico.

Ebbene, compiendo una scelta di questo tipo, non abbiamo il diritto di far credere ai cittadini ed agli elettori che i problemi di funzionalità del Governo e del Parlamento siano risolti, bensì abbiamo invece il dovere di evidenziare che tale scelta viene appunto compiuta perché il sistema politico dei partiti italiani non è in grado di risolvere questi problemi. Sarebbe grave proporre la riduzione di cento parlamentari e far credere agli italiani che con questo i problemi istituzionali del nostro paese siano risolti.

Io non credo che i partiti italiani abbiano oggi la capacità di raggiungere tale obiettivo; credo invece che a tal fine sia necessario un profondo movimento di base nella società. Dovremmo valutare in altri termini se un mutamento di questo genere, che è difficile realizzare con gli strumenti normali e che è ancora più difficile che si realizzi coinvolgendo ampie maggioranze in tutti i partiti, onde evitare il sospetto di un colpo di mano di una maggioranza (questa fu l'accusa lanciata alla nota legge del 1953) non debba essere soggetto ad un *referendum* popolare.

Attraverso il *referendum* popolare è stata attuata la più ampia riforma costituzionale del nostro paese: la nostra scelta istituzionale più delicata nel 1946 fu compiuta da una maggioranza risicatissima, ma non fu messa in discussione perché furono gli elettori a scegliere volontariamente il loro futuro. Proprio per questo a mio avviso è estremamente opportuno che certe modificazioni istituzionali siano sottoposte alla valutazione diretta del corpo elettorale.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Franco Russo. Ne ha facoltà.

RUSSO FRANCO. Signor Presidente, ho letto il resoconto dell'intervento del

senatore Scoppola, il quale all'inizio si preoccupa giustamente, dei pericoli di una crescente partitocrazia e contemporaneamente osserva, pur sentendo l'esigenza di una maggiore rappresentatività del nostro sistema politico, che tale esigenza rischia di avere un effetto bloccante sul sistema stesso. Mi pare che una parte dei commissari tenda ormai a porre, attraverso la riforma del sistema elettorale, le condizioni per il verificarsi dell'alternanza.

Questa impostazione ha sicuramente un effetto di semplificazione del sistema politico, poiché spinge ad una polarizzazione intorno ai due maggiori partiti italiani, la democrazia cristiana e il partito comunista italiano; ma un'azione in questo senso sarebbe la prova di un'ottica chiusa dentro lo stesso sistema dei partiti. Credere che la democrazia è bloccata perché c'è stata una *conventio ad excludendum* nei confronti del partito comunista italiano, solo perché la democrazia cristiana ha costituito l'asse, l'epicentro intorno a cui si sono organizzate le maggioranze, significa avere un orizzonte limitato.

La logica delle coalizioni, allo stato dei fatti e storicamente parlando, non può che comportare un punto di riferimento nei due maggiori partiti (anche se il sistema è in movimento, non vi è chi non capisca che quando si parla di istituzioni ci si riferisce a un orizzonte temporale di decenni).

Se nel passato il sistema rappresentativo è stato dominato da questi due partiti, le tendenze attuali, nonostante un ridimensionamento complessivo (dal 75 per cento sono passati al 66 per cento) non comportano tali variazioni percentuali di elettorato da far sperare in una dinamizzazione effettiva del sistema politico.

Il sistema politico italiano è fondamentalmente bloccato nel suo rapporto con la cosiddetta società civile, piuttosto che nei rapporti interni con i partiti stessi: anche la possibilità del mandare avanti la grande riforma di Craxi si scontra poi con l'illusione che sia possibile mettere in movimento e dinamizzare il siste-

ma, lavorando appunto nell'ottica del sistema stesso.

È anche vero quanto sosteneva il senatore Pasquino, che la politica non si esaurisce nei sistemi di rappresentanza e che i movimenti all'interno della società civile (la cosiddetta domanda sociale) possono trovare altri canali.

Qui vale l'obiezione che faceva il collega Rodotà, cioè che in Italia non è vero che esistano già strumenti (abbiamo sì un *referendum* e sappiamo quanto incide un *referendum* abrogativo e quanto poco incidano altri strumenti) per dare espressione a questa domanda.

A me pare invece che proprio nel rapporto bloccato tra le istituzioni e le nuove domande emergenti all'interno della società è insito il rischio di delegittimazione del sistema politico e dei partiti in Italia.

L'ottica di chi vuole riformare in modo drastico il sistema elettorale salta questa frattura, la sconta come un male inevitabile e, laicamente, come il senatore Pasquino, vede nella rappresentanza politica solo una sede di gestione di determinati processi decisionali che non intaccano quelli che possiamo schematicamente definire i settori « del privato » o della gestione di altri ambiti produttivi o sociali in senso lato.

Credo invece che semplificare in questo modo la questione relativa al sistema elettorale ci porterebbe in un vicolo cieco; ritenere infatti che la classe dirigente debba fare i conti solo con se stessa, senza farsi carico delle questioni più generali, per lo più attinenti all'esigenza di rappresentatività democratica, può essere un grosso sbaglio.

Un altro punto che vorrei sottolineare, e che mi preoccupa, riguarda l'attribuzione del monopolio della rappresentanza all'attuale sistema dei partiti. Perché devono essere proprio i partiti, così come sono oggi composti, lo strumento di selezione della classe dirigente del paese? Se dobbiamo metter mano al sistema elettorale, dobbiamo intaccare questo monopolio, non con l'illusione del partito socialista di poterlo fare costituendo un ter-

zo polo, ma rapportandoci effettivamente ad una serie di esigenze presenti nel nostro paese.

Il senatore Pasquino ha sviluppato un ragionamento molto rigoroso, ma è stato costretto a penalizzare l'astensionismo, con un premio per le circoscrizioni nelle quali ci sia stato il maggior numero di votanti. Sappiamo che il fenomeno dell'astensionismo va crescendo, come dimostrano le ultime elezioni, e che ha raggiunto limiti non più fisiologici; né posso accettare la spiegazione che, nei sistemi politici moderni, la scarsa partecipazione alle urne costituisce un fenomeno di laicità, quindi un fenomeno non negativo.

L'ottica da cui partiamo è quella di dare rappresentanza istituzionale anche a spinte momentanee. Non credo infatti che si debbano avere sempre e solo dei riferimenti stabili e certi all'interno del sistema politico, e sono contrario a tutte le forme di democrazia immediata, che più correttamente dovrebbe essere chiamata plebiscitaria. Siamo perciò contrari alla proposta per cui il *leader* della coalizione vincente debba diventare primo ministro; siamo contrari a che venga votata la fiducia al primo ministro, perché riteniamo che oggi non esista la necessità di un ampliamento dei poteri dell'esecutivo, bensì quella di un controllo e di una partecipazione a queste strutture, nonché di trasparenza dei processi decisionali che l'esecutivo compie.

Riteniamo invece necessario, poiché esiste un problema di credibilità delle forze politiche, salvaguardare ed accentuare il carattere politico proiettivo del Parlamento, che è storicamente forgiato per essere l'espressione della società. Dunque, correttivi tesi a salvaguardare questo carattere proiettivo attraverso una revisione del « costo-seggio », oggi molto differente a seconda delle dimensioni dei partiti, tanto da costituire già di per sé un premio di maggioranza; del resto non mancano neppure clausole di sbarramento (il quoziente pieno di 300 mila voti e le procedure per la presentazione delle liste), che già pongono notevoli problemi.

Affrontando il tema di una riforma elettorale, non possiamo dimenticare alcuni fenomeni oggettivi. Ho già ricordato le astensioni, e vorrei ora ricordare la formazione di liste locali o settoriali, alcune delle quali hanno avuto successo ed altre no; il partito dei pensionati, ad esempio, pur avendo raggiunto un'alta cifra elettorale in assoluto, non è entrato in Parlamento. Si tratta di un problema di rilevanza notevole, a meno che non si voglia sostenere l'esclusione *a priori* di queste formazioni; perciò insistiamo sulla necessità di apportare alcune correzioni all'attuale sistema.

Tali considerazioni non fanno che ribadire l'inopportunità di affidare ai partiti la rappresentanza di determinate esigenze; se così non fosse, non sarebbero nate altre formazioni politiche locali o settoriali. La drastica scelta di intaccare il sistema proporzionale significherebbe definitivamente escludere dalla possibilità di rappresentanza queste formazioni.

Se mi è ora consentita una considerazione di ordine generale, vorrei dire che non credo possibile la costituzione di una alternativa di sinistra attraverso la scorciatoia elettorale. L'alternativa di sinistra deve, a mio avviso, andare di pari passo con l'arricchimento della strumentazione della democrazia; concordo quindi con il collega Rodotà quando dice che in Italia non esistono altri canali di rappresentanza e, quand'anche esistessero, dovremmo pur sempre fare i conti col rapporto tra essi ed i processi decisionali a livello nazionale: in altre parole, anche se avessimo la possibilità di dare a tutte le esigenze dei canali di espressione rispetto alle decisioni nazionali, dovremmo poi approntare le strutture e gli strumenti per garantire l'effettiva partecipazione.

Non temo assolutamente la frammentazione del sistema di rappresentanza, né mi pongo in tal senso un problema di governabilità, problema che sorge solo nel momento in cui le domande che emergono dal paese non trovano sbocco; non mi sembra infatti possibile giungere a momenti di sintesi all'interno del Parlamento escludendo *a priori* determinate istanze.

Pur senza arrogarmi una particolare competenza nei sistemi elettorali, vorrei ricordare che un grande pensatore, il Kelsen, giurista preoccupato dei livelli di mediazione complessiva della società moderna, era patrocinatore accanito del sistema proporzionale poiché sosteneva che solo attraverso esso si potevano esprimere tutte le istanze, che solo in tal modo avrebbero trovato la sede di mediazione nel Parlamento. A me pare che, se non altro, questo tipo di impostazione permette di soddisfare l'esigenza cui prima ho fatto riferimento.

Il problema relativo al numero delle preferenze è senz'altro molto delicato e difficile; personalmente mi sono dichiarato favorevole ad una drastica riduzione del loro numero. Circa la proposta dell'introduzione di un collegio uninominale formulata dal collega Rodotà e dai colleghi del gruppo comunista, sono dell'avviso che se ne dovrà discutere in maniera approfondita, anche perché, se riuscisse a trovare dei meccanismi correttivi di questo sistema, esso permetterebbe un recupero della trasparenza e della moralità del sistema politico.

In conclusione, desidero esprimere il mio consenso sui primi quattro punti della proposta presentata dal Presidente Bozzi, poiché la ritengo una buona base di partenza per la discussione. In particolare, ritengo che debba essere eliminato il correttivo più due, previsto per l'assegnazione dei seggi nell'ambito di ciascuna circoscrizione e che l'unico limite da introdurre debba essere quello del quoziente naturale. In altre parole, sono favorevole all'introduzione del sistema proporzionale puro e ad un riequilibrio e razionalizzazione delle circoscrizioni elettorali.

Da ciò deriva che l'ottica con cui noi affrontiamo il problema è opposta a quella della governabilità, perché riteniamo che l'unico modo per rendere governabili società complesse sia quello di farsi carico delle istanze ed esigenze che provengono dal paese.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Pontello. Ne ha facoltà.

PONTELLO. Desidero premettere che anch'io, come ha fatto poc'anzi il collega Segni, parlerò a titolo personale. Del resto, mi pare che la stessa problematicità del tema in esame richiede l'espressione più libera del pensiero di ciascuno.

Credo che, ad eccezione del collega Russo e del collega Rodotà che non collegano il problema della frammentazione delle forze politiche al problema della governabilità, tutti gli altri siano preoccupati di questo eccesso di dispersione delle formazioni politiche.

In ogni caso, c'è nella maggior parte dei membri di questa Commissione una tendenza (che io condivido) a mantenere il sistema proporzionale, anche se con qualche correttivo di tipo maggioritario, sì da renderlo più efficace. Sta di fatto che la tendenza è sicuramente quella di non poter risolvere il problema con la adozione di un sistema maggioritario puro (analogo a quello inglese e, per certi versi, a quello francese) bensì di risolverlo nell'ambito del sistema proporzionale, eliminando i difetti dell'attuale normativa, difetti che hanno come conseguenza la delegittimazione della regola di maggioranza e quindi la conseguenza della non governabilità del sistema.

Persino il partito comunista, che in passato ha pensato che tali meccanismi avrebbero potuto favorire l'alternanza, auspicando per il Senato l'introduzione del sistema maggioritario, votò a favore di un ordine del giorno Nitti, in sede di Assemblea costituente, dopo un lungo e serrato confronto. Recentemente, persino i più valenti studiosi del sistema maggioritario (fra tutti il Fisichella), probabilmente perché si sono resi conto della sostanziale impraticabilità della reintroduzione nel nostro paese di un sistema maggioritario, senza con ciò dichiararsi favorevoli a quello proporzionale, hanno dovuto riconoscere che il sistema proporzionale rappresenta la formula più idonea « nel contesto di una articolazione partitica nella quale le forze politiche interpretano ed esprimono esperienze, interessi e culture, la cui autonomia e specificità esigono l'assenza di "gabbie" »

istituzionali che li costringano, li manipolino artificialmente travolgendoli a snaturandoli». Ho desiderato riportare testualmente un pensiero di Fisichella perché è uno degli assertori più colti e più preparati della necessità di introdurre un sistema maggioritario.

Nessuna forza politica, neppure il partito comunista, la maggiore forza di opposizione, è rimasta insensibile alla sempre maggiore espansione pluralistica della società italiana (rivendica anzi, per parte sua, un ruolo primario in questo senso) e ha potuto constatare che si sta accentuando la tendenza ad una sempre maggiore segmentazione delle componenti della società. Pensate alla segmentazione demografica. Oggi le famiglie non sono quelle di una volta perché c'è la famiglia di una persona sola (dell'anziano come del giovane o della donna che compie la scelta di vivere da sola). Ecco dunque una frammentazione sociale, la segmentazione della società in senso demografico. Si deve registrare una segmentazione di gruppi e ceti produttivi, professionali e sociali, la creazione di nuove professioni sconosciute per il passato, l'introduzione della tecnologia nel sistema delle professioni; una segmentazione del mercato del lavoro; una segmentazione del territorio, delle strutture, dell'ambiente,

Tutto questo, che rappresenta un segno di espansione inequivoca in senso pluralistico della società, per altro verso determina la crisi dei soggetti collettivi: tanto maggiore è la frammentazione, tanto più vanno in crisi i soggetti collettivi, quelli che rappresentano interessi, i partiti, i sindacati, i movimenti in genere, per cui diventa immediata per tutti la percezione dell'ingovernabilità del sistema. A una maggiore frammentazione corrisponde la crisi degli strumenti collettivi e in questo quadro si capiscono i fenomeni dell'astensionismo, del voto bianco, del voto nullo, così come si capisce il fenomeno, della stessa natura, relativo alla costituzione di gruppi e movimenti

apartitici, che si presentano al vaglio elettorale.

Tutto questo, come sostiene il professor Fisichella, dissuade dal ricorso a sistemi di ingabbiamento che avrebbero effetti dirompenti e non controllabili. Occorre considerare anche l'eterogeneità delle culture che esistono nel nostro paese, che sono radicate da tempo e che certo non possiamo consentirci, non dico di trascurare, ma di non tener ben presenti allorché si tratti di comporre una rappresentanza poliedrica di interessi nazionali.

Per il passato, nel 1947 (in questo credo forse arbitrariamente che debba rinvenirsi la scelta del partito comunista a favore dell'ordine del giorno Nitti) era immaginabile che la regola dell'alternanza fosse più realizzabile attraverso la rigidità di un sistema. Il sistema maggioritario, più rigido, avrebbe potuto consentire questa alternanza. Qui bisogna fare anche attenzione al fatto che forse l'errore fu commesso perché al sistema proporzionale giungemmo nel 1919, per la constatata inefficienza del sistema maggioritario, che aveva determinato una polverizzazione delle forze politiche: i comitati elettorali del grande intruppamento liberal-democratico della prima guerra mondiale e del prefascismo determinarono, non meno del fenomeno della frammentazione attribuibile alla legge proporzionale, una pericolosissima proliferazione di piccoli movimenti politici (pare di assistere al fenomeno correntizio di oggi) che suggerirono allora l'adozione come rimedio appunto del sistema proporzionale. Il rimedio ha portato alle stesse degenerazioni, il che ci dovrebbe far riflettere che forse esse derivano dalla natura dell'uomo, dell'italiano in particolare.

Sembrò forse allora che la scelta maggioritaria potesse avviare a una soluzione bipolare e bipartitica. È per questo che forse il partito comunista votò l'ordine del giorno Nitti. Oggi c'è invece in tutti la consapevolezza che l'obiettivo dell'alter-

nanza non può essere raggiunto se non attraverso le aggregazioni multiple di forze culturalmente diverse, ma politicamente omogenee.

A questa scelta ci spinge la nostra, per buona fortuna, inarrestabile caduta delle ideologie, delle esasperazioni ideologiche che hanno determinato contrasti irrazionali nello svolgimento della vita politica. A ciò si è anche spinti dal constatato consolidamento della democrazia, in particolare della democrazia dei partiti, a distanza di quasi 40 anni dalla Carta costituzionale. Io credo di poter fare una notazione ottimistica: la democrazia dei partiti, pur con le sue degenerazioni e con la necessità di correttivi da tutti ravvisata, resiste tuttora.

È anche questo incalzare di un processo di evoluzione democratica, che oggi è comune a tutte le forze politiche (con le differenze che ci separano, che ci rendono diversi), che deve trovare un suo sbocco naturale in un uguale impegno per tutte le forze politiche per la salvaguardia della stabilità democratica e della continuità costituzionale.

È questo il superamento della *conventio ad excludendum*? Io non ci ho mai creduto. Io credo che il popolo decide: non c'è una convenzione, seppure tacita, ed è questo progressivo ed accentuato comune sviluppo delle forze politiche verso l'obiettivo del consolidamento della democrazia e della continuità costituzionale che può far venir meno l'apparente convenzione.

Insomma la proporzionale, la cui necessità è caratterizzata da una base sociale in senso quantitativo diverso e vario, è un'esigenza oggi maggiore ancora di quanto non lo fosse nel 1919 e nel 1947, perché la governabilità in Italia — qui dissento dall'amico Segni — richiede soluzioni politiche e non alchimie costituzionali, perché la proporzionale rappresenta l'intero panorama del paese (così mutato in 35 anni di vita repubblicana) quindi il sistema più conforme alla teoria della sovranità popolare.

Il punto è: quale sistema proporzionale? Quello vigente, di cui tutti ci lamenu-

tiamo, è stato addirittura definito « eccitatore della frammentazione » ed io aggiungerei « della disaggregazione del sistema politico », un sistema che ha determinato la delegittimazione della regola di maggioranza, con la conseguenza del trasformismo governativo e parlamentare. Questa è la realtà politica in cui viviamo ed alla quale occorre porre un rimedio.

Ebbene, pur essendo consapevoli di questo, non possiamo che procedere per tentativi, sia pure intelligenti, meditati. Anche quello del segretario della democrazia cristiana è un tentativo, che io condivido appieno, tendente ad indirizzare il sistema verso una minore frammentazione e disgregazione e quindi verso una maggiore governabilità; ma è pur sempre un tentativo.

Nel procedere con ipotesi di lavoro, dobbiamo tenere presenti gli obiettivi che intendiamo conseguire, e che sono, a mio giudizio, quattro. Il primo è quello di favorire una sempre maggior responsabilizzazione del cittadino nelle scelte politiche, rendendo previamente evidenti — ecco il senso della proposta di De Mita — le possibilità di formare una coalizione ed i comuni programmi di Governo. Se non erro, il collega Rodotà era perplesso di fronte all'identità tra preannuncio di coalizione e preannuncio di Governo; tale identità invece esiste perché non è immaginabile una capacità di intendersi sui programmi, sì da formare una coalizione, senza che si abbia il pensiero mirato alla costituzione di un Governo.

PERNA. E se non si trova nessuna forza disposta a coalizzarsi? È un'ipotesi non lontana dalla realtà.

PONTELLO. Certo, è un'ipotesi possibile, ma dobbiamo porci questi obiettivi, cercando i meccanismi che ne consentono la realizzazione. Tali meccanismi devono realizzare allo stesso tempo la massima autonomia e libera partecipazione del cittadino al voto senza penalizzazione per alcun partito, quindi neppure per i minori.

Il secondo obiettivo che dobbiamo conseguire è, a mio avviso, quello di dissuadere, attraverso la tecnica funzionale del sistema elettorale, la presentazione di candidature apartigiane.

Il terzo obiettivo è quello di assicurare una migliore selezione della classe politica. Infine, il quarto è quello di finalizzare il risultato elettorale alla possibilità concreta di costituire governi a maggioranza predeterminata, che si proponano come governi di legislatura.

La proposta del gruppo democristiano mi sembra sia improntata al raggiungimento di questi obiettivi, e non mi scandalizzerei all'ipotesi di premi di maggioranza, che del resto sono stati adombrati anche nella proposta del senatore Pasquino.

Stamane, il senatore Giugni ha detto che saremmo carenti nella conclusione globale del lavoro, se non facessimo ricorso a proiezioni ed a strumenti di accertamento preventivo dell'utilità delle scelte che andremo a fare. Sono d'accordo, perché le simulazioni servono anche per stabilire se il sistema in concreto può servire alla società per cui viene predisposto; è a questo punto che si snodano tutte quelle correzioni — che poi, come diceva il collega Segni, correzioni non sono — che non risolvono il problema nella sua interezza.

In primo luogo c'è la questione delle preferenze, alle quali sono pregiudizialmente avverso. Altri hanno già spiegato perché esse comportano degenerazione all'interno del partito, corruzione, canali sospetti cui far ricorso. Tuttavia, se dovessimo rimanere ancorati all'ipotesi di un sistema proporzionale con scrutinio di lista, non potremmo fare a meno delle preferenze, perché al cittadino deve essere assicurata una certa personalizzazione del voto e con liste rigide verrebbe certamente diminuita la capacità di espressione della sovranità popolare.

Sull'ipotesi di una doppia tornata elettorale già il collega Scoppola ha manifestato una certa perplessità, ed anch'io sono convinto che sorgerebbero molte complicazioni. Né va dimenticato che nel

nostro paese l'esperienza dei doppi turni del secolo scorso — anche se il quadro politico era molto diverso per la minore consistenza del corpo elettorale — ne ha dimostrato la pericolosità.

Per quanto riguarda l'elezione diretta del Presidente del Consiglio non sono pregiudizialmente contrario. Ritengo tuttavia che non si debba snaturare l'impianto costituzionale; l'elemento dirompente dell'attuale assetto potrebbe essere proprio questa modifica.

Qualcuno ha prospettato clausole di sbarramento simili a quella vigente nel sistema tedesco. Personalmente credo che una simile trasformazione cozzerebbe contro la realtà socio-culturale del paese, proprio con riferimento al rispetto del principio della proporzionalità. Un sistema regionale (come si evince da uno studio di Bettinelli) ci porta verso una concezione monocameralista, una concezione non condivisa da me né dal gruppo al quale appartengo.

Ho già avuto modo di manifestare quali siano le mie preferenze in materia, ma intendo ribadire in questa sede: sono favorevole ad una associazione fra il collegio uninominale e il sistema proporzionale. In questo modo, infatti, sarebbe possibile eliminare il sistema delle preferenze (e con esso le possibilità di corruzione).

Ho trovato interessante la proposta del collega Barbera così come ho trovato interessanti le proposte inerenti l'introduzione di correttivi collaterali cui hanno fatto cenno, nel loro intervento, i colleghi Rodotà e Russo, correttivi sui quali, però, bisognerà riflettere attentamente. Certo, sono degne della massima considerazione proposte circa la modifica dell'istituto del *referendum*, della iniziativa popolare, della espansione della tutela degli interessi diffusi, ma occorrerà procedere — ripeto — con cautela perché non vorrei che accadesse ciò che è accaduto ieri alla Camera quando è passata, con una maggioranza ampia, una concezione aberrante contenuta in una nuova norma introdotta nel nostro sistema processuale penale.

Nella legge di delega al Governo non si parla di possibilità di costituzione di parte civile, mentre si parla di introduzione di forme di tutela di interessi diffusi, con la conseguenza di scardinare i rapporti fra il sistema processuale penale e quello civile, come tutti possono immaginare. Mi rendo conto che si tratta di un delicato problema e che dobbiamo tenerlo presente.

La proposta concernente l'associazione del collegio uninominale con il sistema proporzionale, nella formulazione prospettata da più parti anche stamane, ha un vizio, a mio giudizio: soddisfa unicamente l'esigenza della moralizzazione della vita pubblica, ma non risolve il problema della eccessiva frammentazione della disgregazione e, quindi, della governabilità.

Ciò rilevato, io ritengo che la soluzione più idonea sarebbe quella di prevedere un sistema fondato sui collegi uninominali con ambito nazionale e quoziente naturale con il sistema proporzionale, procedendo alla ripartizione dei resti in sede di collegio unico nazionale, con quoziente applicato al totale dei voti delle liste collegate e con la ripartizione dei resti all'interno delle stesse, attribuendoli con metodi inversamente proporzionali alle forze presenti nella coalizione.

Ebbene, colleghi, io credo che così ci si debba muovere, qualunque sarà la scelta che noi vorremo fare; dovremo, in altre parole, preoccuparci di entrambi gli aspetti, l'uno non meno importante dell'altro: la moralizzazione della vita pubblica e la soluzione del problema della governabilità.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Covi. Ne ha facoltà.

COVI. Anch'io, come altri colleghi prima di me hanno detto, desidero premettere che parlerò a titolo personale pur riconoscendo che ciascun parlamentare è portatore delle indicazioni della propria parte politica.

A conclusione del mio intervento, in sede di discussione sulle linee generali, nel quale avevo esposto con una certa

puntualizzazione le nostre proposte sui tre istituti fondamentali: Parlamento, Governo e Magistratura, ho avuto modo di dire che non avrei affrontato il tema relativo alla riforma del sistema elettorale, in quanto mi sembrava che un dibattito del genere fosse del tutto intempestivo e prematuro. Infatti, io ritengo che una discussione di questo genere sia subordinata alle scelte in ordine alla organizzazione del Parlamento. I sistemi elettorali, a mio avviso, sono strumentali rispetto alla natura ed alle funzioni delle assemblee da eleggere. Si potrebbe dire che questo concetto è già stato accolto adottando un determinato ordine dei lavori della Commissione, permettendo cioè al dibattito sulla formazione e il funzionamento della rappresentanza politica e quello sulle fonti normative a quello sul sistema elettorale, ma, in realtà, non è così, perché dalle discussioni svoltesi finora non è ancora emersa una linea precisa in ordine appunto alla struttura ed alle funzioni del Parlamento.

Restano sul tappeto le questioni del monocameralismo e del bicameralismo e quand'anche dovesse emergere una indicazione per il mantenimento del sistema bicamerale, resterebbero ancora irrisolte le altre questioni relative al funzionamento del sistema attuale: la composizione delle due assemblee, il numero dei parlamentari, le funzioni da attribuire ai due rami del Parlamento.

È per questo motivo che ritengo che la discussione che stiamo facendo ha più carattere accademico che valenza politica. Inoltre, sarebbe del tutto intempestivo, a mio avviso, discutere, allo stato attuale, una decisione di riforma del sistema elettorale assunta rispetto ad elezioni che dovrebbero svolgersi, secondo i normali termini costituzionali, fra quattro anni, depotenziando fin da ora — nel caso dovessero prevalere le tesi di quei gruppi politici che propugnano radicali modificazioni del sistema elettorale — la legittimazione politica delle attuali assemblee, perché risulterebbero colpite nella loro supposta incapacità di rappresentanza e soprattutto nella loro supposta incapacità di assicurare la stabilità

delle maggioranze di governo. Devo premettere una ulteriore considerazione di ordine generale, che trae spunto dall'intervento del senatore Pasquino. Egli ha infatti premesso alla presentazione della sua proposta l'indicazione che ogni ipotesi di riforma del sistema elettorale vigente debba farsi carico della conciliazione delle due esigenze, quella della rappresentanza proporzionale delle forze politiche, e quella della creazione di maggioranze omogenee al fine di rispondere all'esigenza di efficienza del sistema.

Io non credo che la conciliazione di tali due esigenze sia rilevabile nel sistema proposto dal senatore Pasquino, che attraverso la minimalità delle circoscrizioni elettorali renderebbe praticamente impossibile la rappresentanza di una gran parte delle attuali forze politiche, certamente di tutte le forze politiche minori, riducendo la proporzionalità ad una pura e semplice dichiarazione di principio priva di qualsiasi portata pratica.

Non è per affermare contrarietà alla proposta del senatore Pasquino che ne ho ripreso la premessa, bensì per affermare che la ricerca di un migliore e più efficace funzionamento delle nostre istituzioni non va attuato attraverso il sacrificio della rappresentanza delle diverse istanze (che provengono da una società frammentata quale quella italiana, così ben descritta testé dal collega Pontello, e che trovano oggi sbocco e rappresentanza autonoma in diversi raggruppamenti politici), ma attraverso forme che diano maggiore efficienza alle istituzioni parlamentari e di governo.

Noi repubblicani riteniamo che le proposte che abbiamo presentato, sia con riferimento al Parlamento, che al Governo, abbiano questa portata. Non le ricordo in questa sede perché, avendole già illustrate ampiamente, sarebbe una inutile ripetizione.

Queste considerazioni preliminari indicano chiaramente qual è la posizione del gruppo repubblicano: riteniamo che l'attuale sistema elettorale vada mantenuto rendendo semmai la proporzionalità ancora più incisiva, onde eliminare o

ridurre quel maggior costo in numero di voti che le liste con minori suffragi sopportano rispetto a quelle che hanno ottenuto maggiori consensi per eleggere un deputato. Con questo, siamo contrari a qualsiasi proposta che intenda, attraverso sistemi surrettiziamente definiti proporzionali come quelli proposti dai senatori della sinistra indipendente o attraverso altri sistemi di ingegneria elettorale, indicare meccanismi volti a sviluppare un artificioso bipolarismo e comunque atti a ridurre il peso di forze politiche che, pur minori, hanno rappresentato e rappresentano nel panorama socioeconomico e nella tradizione politica e culturale italiana punti di forza più che di debolezza, momenti di sintesi di profonda ispirazione popolare, piuttosto che di rappresentanza di interessi corporativi.

Questa nostra posizione non è determinata solo da una rivendicazione del ruolo che le forze intermedie hanno giocato nel passato e giocano nel presente, né la nostra ragione è travolta o obnubilata da sentimenti di orgoglio e da propositi di arroccamento difensivo.

Nel momento in cui siamo in presenza di grandi mutamenti nella struttura della società e in cui l'avvio della società postindustriale fa intravedere profonde incidenze sui futuri assetti della società medesima attraverso il sorgere di nuovi ceti ed il maturare di nuovi atteggiamenti di ordine culturale, materiale e sociale rispetto ai problemi che questa nuova società porrà, creare strumenti volti a cristallizzare i rapporti di forza politici esistenti costituirebbe, questo sì, un arroccamento difensivo, un'operazione di marca conservatrice tesa a frapporte ostacoli ai processi evolutivi della società, proprio nel momento essenziale della rappresentanza politica. Da qui la nostra contrarietà a riforme elettorali tendenti a cristallizzare il bipolarismo e sostanzialmente a trasformarlo in bipartitismo. Francamente non mi sembra condivisibile l'affermazione del senatore Scoppola secondo la quale è ormai caduta — riteniamo che intendesse riferirsi all'esito delle elezioni europee — l'illusione o forse

la speranza attribuita alle forze minori che la ridefinizione dei rapporti di forza in sede elettorale potesse evitare una modifica del sistema: non si fa forse troppo affidamento sul risultato di una elezione del tutto atipica, quale quella del Parlamento europeo, influenzata da un sistema di maxi-collegi, che favorisce partiti ad organizzazione più capillare e caratterizzata da un limitatissimo numero di eligendi?

A me un simile giudizio pare prematuro e dettato da eccessiva baldanza; riteniamo quindi di doverlo contrastare specie se accompagnato dall'avvertimento, senza altra motivazione, che una intransigente difesa della proporzionalità nella sua forma attuale rischia di favorire la trasformazione del bipolarismo in bipartitismo, con privilegi e rafforzamenti dei due partiti maggiori. Potrebbe essere che questa sia invece la speranza perseguita, proponendo drastiche mutazioni del sistema determinate appunto dal desiderio di parare i colpi che potrebbero venire da una società in profonda trasformazione.

D'altra parte, se esaminiamo, sotto il profilo storico di questi quaranta anni, ciò che si è prodotto all'indomani della Liberazione e se non partiamo dal concetto (a nostro avviso errato, perché, come ho detto, in altro versante va ricercata la soluzione) che l'insufficienza del sistema è da attribuire ad un'eccessiva frammentazione delle forze politiche rappresentate in Parlamento, possiamo constatare che l'evoluzione della società italiana quale si è determinata negli ultimi quaranta anni ha ricevuto, nel processo di sviluppo che ha caratterizzato la vita del paese, risposte proprio attraverso una rappresentanza variegata. Le compagini che hanno guidato il paese sono state il frutto di intese politiche fra varie forze, che hanno riflesso le istanze che da esse provenivano. Non si può dire dunque che le forze minori non abbiano giocato un ruolo nell'evolvere della situazione italiana e nell'evolvere della situazione politica, in correlazione con l'evoluzione della società. Basta questo per affermare la loro legittimazione a continuare a svol-

gerla, rappresentando le istanze che saranno capaci di interpretare.

Non vedo dunque come il mantenere prioritaria l'esigenza di rappresentatività finisca per avere un effetto bloccante sulla democrazia italiana. Il senatore Scoppola ha affermato infatti che i sistemi elettorali che, sacrificando in parte la rappresentatività, favoriscono processi di bipolarismo, sono atti ad evitare tale effetto bloccante.

Ebbene, se qualcosa frena o rende poco efficiente il sistema è l'estrema vischiosità del nostro Parlamento, determinata dal bicameralismo perfetto, aggravata da regolamenti delle Camere inidonei e non rispondenti alle necessità di rendere più spediti i lavori al fine di una pronta e pertanto più efficace attuazione del programma dei governi da un lato e da un più penetrante controllo sugli atti del Governo dall'altro; determinata ancora da sprechi di energia in un'attività legislativa che vuole coprire tutti gli spazi normativi, anche quelli che potrebbero essere coperti da una attività regolamentare dell'esecutivo, in quanto di natura provvedimentale; causata, infine, dalle condizioni di sostanziale disinformazione nella quale operano i membri del Parlamento, a causa della pratica inesistenza dei sistemi informativi e di idonei mezzi per organizzare i lavori.

Se qualcosa ancora frena o rende poco efficiente il sistema è la sostanziale situazione di debolezza dell'esecutivo, non determinata tanto dalla labilità delle coalizioni e delle maggioranze, ma in gran parte dalla mancata attuazione dei principi posti dagli articoli 92-95 della Costituzione, al fine di restituire alla Presidenza del Consiglio la sua vera funzione di strumento essenziale dell'unità e dell'omogeneità di governo. Queste sono le ragioni di fondo per cui riteniamo che il sistema elettorale vigente debba essere sostanzialmente mantenuto, in quanto rispondente alle caratteristiche intime della società italiana e del suo panorama politico. Ove la proporzionale si pone a salvaguardia della esigenza prioritaria ed essenziale, rispetto alla sovranità po-

polare, della rappresentatività di tutte le istanze politiche.

Aggiungo, come ho già detto, che la proporzionalità dovrebbe essere ancora più esaltata e che sempre in questa ottica dovrebbero essere considerati i problemi delle circoscrizioni elettorali e del numero dei parlamentari. Un riequilibrio delle circoscrizioni, specie al fine di ampliare quelle troppo ristrette ed eventualmente di ridurre quelle troppo ampie, potrebbe essere preso in considerazione.

Anche la questione del numero dei parlamentari trova un limite nel privilegio da noi dato all'esigenza della rappresentatività. È ovvio infatti che una drastica riduzione del numero finirebbe per giocare sulla possibilità di una adeguata rappresentanza delle forze minori, sterilizzando la loro capacità di incidere sulla attività parlamentare. D'altra parte non riteniamo che quelle disfunzioni del Parlamento, che oggi esaminiamo, siano da attribuire all'eccessivo numero dei componenti delle Camere. Ho già espresso l'opinione che in proposito ho maturato in questo primo anno della mia personale esperienza, constatando la carenza di adeguati e moderni strumenti, nonché la necessità di una modifica dei regolamenti anche per quanto riguarda il contenimento dei tempi di intervento. Sul punto possono comunque essere valutate pro-

poste di una contenuta riduzione del numero dei componenti la Camera dei deputati, ad esempio sulla linea proposta dal Presidente Bozzi.

Infine, per quanto riguarda la questione delle preferenze, noi riteniamo che esse vadano mantenute. Non ci sembra infatti che il sistema delle preferenze abbia dato luogo a particolari inconvenienti, mentre la sua abolizione avrebbe, se non il significato, almeno il sapore di un tentativo di togliere all'elettore una facoltà di scelta per rafforzare l'incidenza della macchina-partito sul responso popolare. Va poi considerato il pericolo di aggravare, come diceva il collega Rodotà, il gioco correntizio nella vita interna del partito, impostato sull'acquisizione di posizioni favorite in partenza, gioco che potrebbe essere eventualmente strumentalizzato da gruppi di pressione.

PRESIDENTE. Facendo seguito ad una richiesta pervenutami da parte di alcuni gruppi, propongo che la Commissione non tenga la seduta prevista per domani e che il dibattito sui temi concernenti il sistema elettorale continui e si concluda la prossima settimana nella seduta di mercoledì 18 luglio alle ore 16,30. Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 12,15.

PAGINA BIANCA

24.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 18 LUGLIO 1984**PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE PERNA****INDICE**

	PAG.		PAG.
Comunicazione del Presidente:			
PRESIDENTE	473	FRANCHI	473
		BARBERA	477
Seguito e conclusione del dibattito sui temi concernenti il sistema elettorale:		RASTRELLI	483
PRESIDENTE	473, <i>passim</i>	RUFFILLI	486
		MILANI	491

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,30.

Il deputato BARBERA, *Segretario f.f.*, dà lettura del processo verbale della seduta del 12 luglio 1984.

(È approvato).

Comunicazione del Presidente.

PRESIDENTE. Comunico che il Presidente del Senato della Repubblica ha chiamato a far parte della Commissione il senatore Lipari, in sostituzione del compianto senatore Bisaglia. A nome della Commissione rivolgo al senatore Lipari il nostro benvenuto.

Seguito e conclusione del dibattito sui temi concernenti il sistema elettorale.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: « Seguito e conclusione del dibattito sui temi concernenti il sistema elettorale ». È iscritto a parlare il deputato Franchi. Ne ha facoltà.

FRANCHI. Abbiamo già avuto modo di esprimere il nostro pensiero sul sistema elettorale, che rappresenta un argomento di grande interesse; prova ne sia il gran numero degli interventi che io purtroppo ho seguito solo attraverso i resoconti stenografici.

Mi sono chiesto perché una Commissione, che sembrava quasi sonnolenta, improvvisamente sia « esplosa » proprio su questo argomento: ci sono stati interventi particolarmente approfonditi quale quello del senatore Pasquino. La risposta mi sembra evidente: il sistema elettorale

con i suoi meccanismi è la cosa che maggiormente interessa i partiti.

A me, però, il tema piace non tanto per questo quanto perché, al contrario, il sistema elettorale può incidere sulla struttura stessa dei partiti. Infatti, noi speriamo e crediamo — nell'ambito della nostra, e non solo nostra, convinzione dell'indispensabilità della fondamentale riforma del modello del partito — che quello che non si può ottenere spontaneamente lo si possa ottenere attraverso un sistema elettorale che costringa i partiti ad adeguarsi. A che cosa? L'organizzazione formale e sostanziale del partito dipende dalla funzione elettorale ed il partito cerca il modo più adatto per mobilitare l'elettorato o intorno alle proprie idee o intorno ai propri uomini. La scelta del sistema elettorale può dunque diventare, sia in relazione allo stato dei nostri lavori sia in assoluto, il punto centrale della riforma.

L'influenza di questo sistema sui partiti, che non si rinnovano, sarà determinata dal modo in cui noi riusciremo ad inventarne uno nuovo. È ovvio, infatti, che lasciando il sistema così com'è non si influisce sulla vita e sulla struttura dei partiti; modificandolo nei termini indicati fin'ora si potrebbe in qualche modo influire, ma solo per consolidare l'attuale modello di partito. In altri termini, le proposte che ho sentito avanzare in questa sede — e mi riferisco in particolare a quella del senatore Pasquino — esalterebbero il modello attuale in funzione del bipolarismo tra i due maggiori partiti di massa che fagociterebbero i più piccoli. Su questo argomento non ci si è ancora soffermati, ma non posso non sottolineare anche in questo momento che il piccolo partito, costretto a mendicare l'ingres-

so in una coalizione, finisce di essere un partito per trasformarsi in un « satellite ». Non dico questo pensando al nostro partito, che non avrebbe problemi ad entrare nelle eventuali coalizioni, ma perché ci poniamo in una posizione di difesa di tutto ciò che viene definito « minore », anche e soprattutto quantitativamente.

Ed allora: che tipo di sistema elettorale? Ci siamo posti innanzi tutto questa domanda alla quale abbiamo dato un'unica risposta: scegliere il sistema elettorale che più di ogni altro garantisca la democrazia. Quest'ultima non la si garantisce né con i premi di maggioranza, più o meno grandi che siano, né con gli sbarramenti, né con le coalizioni più o meno forzate. La democrazia intanto si garantisce — e credo che su questo principio, almeno teoricamente, sia difficile non essere d'accordo — fotografando la realtà politica che ci circonda, attraverso un modello elettorale che possa poi proiettarla e rispecchiarla nell'Assemblea rappresentativa.

Attorno a questo argomento oggi la dottrina si dà un gran da fare; c'è anche chi mette in dubbio che il suffragio universale garantisca la migliore democrazia. Secondo noi — e su questo principio credo sia difficile, lo ripeto, dissentire, anche se è sempre possibile sottolineare gli eventuali inconvenienti — democrazia è proporzionalismo puro, la fotografia della realtà politica trasformata, attraverso questo meccanismo, in rappresentanza parlamentare. Quindi, noi partiamo dal principio del proporzionalismo puro come massima espressione di democrazia.

A questo punto, emerge il problema degli inconvenienti.

È vero che il proporzionalismo puro — non solo nel nostro paese ma anche in altri paesi a democrazia classica — ha dato e può continuare a dare luogo a manifestazioni che vengono definite « inconvenienti ». Allora si cerca di superare l'inconveniente manifestatosi attraverso questo modello, che rispecchia il massimo di democrazia, agendo proprio sul meccanismo. Siamo tutti alla ricerca del-

la maggiore stabilità possibile dei governi. E siccome il proporzionalismo puro non la consente, anziché incidere su alcuni settori che mi permetterò di indicare, si tende a modificare il sistema elettorale!

Andando avanti di questo passo, uno « sbarramento » al 20 per cento semplificherebbe molte cose e permetterebbe una più facile risoluzione del problema delle alleanze.

Il punto importante è, però, quello di superare l'inconveniente, fermo restando, a nostro avviso (ma penso che su questo siamo tutti d'accordo, almeno teoricamente), che la proporzionalità è la regola e che tutto il resto è modifica alla regola.

Esaminiamo per qualche momento il rapporto oggi esistente tra voto, rappresentanza e decisione.

Dal momento del voto, cioè della formazione della volontà del cittadino elettore, a quello della decisione, cosa resta di quella manifestazione di volontà? Non resta più niente, con i meccanismi attuali, perché attraverso questo modello di rappresentanza si ha una polverizzazione della volontà originaria e, pertanto, il rapporto di cui sopra si dissolve.

Con il sistema che alcune parti politiche intendono adottare, viene imposta la revisione di un meccanismo elettorale a danno della democrazia e si rendono necessarie delle forzature, perché i partiti non rinunciano ai loro privilegi ed alle loro posizioni, né rinunciano a modificare le loro strutture; cosicché chiedono delle forzature al meccanismo elettorale, che per altro non dovrebbe essere toccato (le leggi elettorali — insegnava qualcuno — meno si toccano e meglio è), anche perché in Italia il discorso è ormai consolidato.

Per ottenere una maggiore governabilità si pensa non già ad eliminare la causa dell'attuale situazione, ma a risolvere il problema in modo partitocratico, da parte dei partiti maggiormente sensibili al discorso di potere, modificando il sistema elettorale per consentire a tali partiti di godere di larghe maggioranze artificialmente create a danno della democrazia.

Bisogna dunque incidere nel sistema politico istituzionale per mantenere la regola-base della democrazia, e non incidere sul sistema elettorale. Oggi, poiché non si vuole toccare il « sistema » attuale — così caro alla partitocrazia — si gabella (se mi è consentita l'espressione) come indispensabile la modifica del sistema elettorale. Si vuole eliminare — è un discorso che si sente fare sempre più spesso in giro — questa polverizzazione di partiti; cosicché quello che una volta era il sogno degli italiani — avere questo « ventaglio » di manifestazioni di volontà, anche organizzate in partiti più o meno grandi — oggi, dall'opinione pubblica influenzata negativamente dai *mass media*, è visto quasi come un peccato (non si va avanti — si pensa — perché il sistema elettorale è sbagliato, e dunque è meglio incoraggiare i premi alla maggioranza) e non ci si accorge che, così agendo, si modificano le regole del gioco democratico.

In quale modo, dunque, si può raggiungere l'obiettivo — od almeno avvicinarsi ad esso — della maggiore stabilità dei governi, incidendo nel sistema?

Noi riteniamo che, fermo restando il principio della proporzionalità più pura possibile, l'elezione popolare diretta di tutti i capi dell'esecutivo incida immediatamente non soltanto a favore della soluzione del problema della stabilità e della governabilità, bensì anche a favore del modello di partito, perché ciascun partito dovrà necessariamente adeguarsi alla nuova esigenza non già di presentare al corpo elettorale una lista pura e semplice di nomi, bensì di attuare al proprio interno una prima grande selezione per scegliere « fior da fiore », cioè per presentare al corpo elettorale il migliore candidato, il più adatto a partecipare alla competizione elettorale.

Oggi assistiamo, non solo nei piccoli comuni — dove, purtroppo, succede quel che succede —, ma anche nei grandi comuni, ad espressioni di volontà partitocratiche che non rispecchiano nulla di fronte all'opinione pubblica, che assiste, magari con sorpresa, alla nomina di un

sindaco che, lungi dall'essere il primo cittadino, non è nemmeno il secondo od il terzo, quando invece sarebbe possibile trovare, all'interno degli stessi partiti, elementi mille volte più adatti a quel tipo di rappresentanza e mille volte più graditi all'opinione pubblica.

Il partito dovrà prima di tutto cominciare a modificare se stesso. Perderà la propria « forza contrattuale », è vero; ma questo sarà un grande beneficio perché, ad esempio, il sindaco non sarà espressione di una trattativa più o meno privata (svoltasi nella segreteria di un partito, o in qualche salotto della città), ma sarà l'espressione diretta della volontà popolare. E non mi si dica che questa non è una forma di democrazia diretta! È, infatti, la più alta forma di partecipazione, perché la partecipazione si esalta solo nel momento in cui il corpo elettorale sceglie direttamente i propri governanti.

La nostra prima proposta è, dunque, quella dell'elezione popolare diretta di tutti i capi dell'esecutivo, a cominciare dal Capo dello Stato che, nel nostro progetto, è anche il capo dell'esecutivo secondo un modello — che noi riteniamo originale — di Repubblica presidenziale che si ispira a quella francese.

Solo in questo modo possiamo restituire la democrazia e la politica ai cittadini.

Il vero difetto del nostro sistema consiste nel fatto che l'esercizio della politica non appartiene, sostanzialmente, ai cittadini ma viene riservato ai partiti. Su tale modello si è sagomato quest'ultimo trentacinquennio di vita politica italiana.

Oggi il cittadino rivendica a sé il diritto alle scelte, che vuole esercitare direttamente, senza intermediari. La prima conseguenza benefica sarebbe quella di restituire la politica ai cittadini. Ci ha fatto piacere vedere che in quest'ultimo periodo eminenti personaggi e studiosi, naturalmente lontani dalla nostra parte politica, sono su questa strada: Ernesto Bettinelli, nel saggio dell'anno scorso che è stato molto commentato, generalizzando il discorso e avvicinandosi quindi alla nostra proposta, parla del sistema presi-

denziale esteso, mi pare, ai comuni con popolazione superiore ai diecimila abitanti, mentre noi diciamo a tutti i comuni. Questo saggio si affianca ad una proposta che è sempre meno nostra: più diventa patrimonio comune più avrà la speranza di andare avanti. Bisogna avere il coraggio di cominciare a dire che su questi punti le convergenze ora sono quasi generali, e se non lo fossero, occorrerebbe vedere come ottenere l'unanimità, anche lottando per questo scopo. Ormai sono molti i gruppi e le forze politiche che chiedono l'elezione popolare diretta dei sindaci; non tutti sono disposti a chiedere quella del Capo dello Stato, però siamo lieti quando qualcuno ne parla. Abbiamo la certezza che un meccanismo di questo genere produrrebbe necessariamente la modifica dei poteri perché non si scomoda il corpo elettorale per eleggere il Capo dello Stato conservandogli i poteri che ha oggi. Su questa strada credo sia possibile cominciare a tirare le somme.

Bettinelli prospetta altri suggerimenti che possono incidere sul sistema, come le incompatibilità: non è proprio il discorso del sistema elettorale, ma in larga misura l'incompatibilità tra membro del Governo e membro dell'esecutivo secondo il sistema francese, vi rientra.

Un'altra proposta che ci trova consenzienti riguarda il collegio uninomale proporzionale, con modifica naturalmente degli attuali collegi, proposta sulla quale si sono espressi favorevolmente anche alcuni esponenti di questa Commissione, quali i senatori Pasquino e Milani. Per noi il punto fermo è il mantenimento della proporzionalità. Non è possibile non rendersi conto della fine che farebbero i partiti minori. Qualcuno potrebbe essere contento di attuare questo sistema, perché in questo modo noi, senza poter fare alcuna coalizione, saremmo fuori gioco. Non ci preoccupa tanto questo, quanto il tentativo di avviare l'Italia verso il bipolarismo, il bipartitismo, mentre il nostro paese, che non è l'America né l'Inghilterra né la Francia né la Germania, desidera un ventaglio di parti-

ti. Credete che ci abbia fatto piacere questa esplosione della Liga Veneta che, fra l'altro, ha sottratto voti anche a noi? Lo sbocciare, da una parte, della Liga Veneta e, dall'altra, il dilagare del fenomeno autonomistico in Sardegna, è il segno del decadimento dei partiti che non hanno più capacità di convinzione e non sono più credibili. Se la gente scappa di qua o di là, da destra o da sinistra, il discorso tocca tutti. Rimasi sbalordito quando per la prima volta a Udine si fece una riunione per esaminare il fenomeno della difesa delle minoranze linguistiche o etniche, ma, quando non esiste più una idea centrale, quando la gioventù ha perduto la propria identità sul piano nazionale, si ricercano questi valori dove si hanno le radici, vicino a casa. Quindi, non mi meraviglia il fenomeno, ma il fatto che forze politiche che vantano lunghe tradizioni, spesso anche gloriose, non riescano più a rendersi credibili e a colmare tutti questi vuoti.

Allora occorre riformare il modello partito, creando su misura un sistema elettorale che garantisca il massimo di democrazia e di partecipazione e, nello stesso tempo, costringa i partiti a modellarsi su questa nuova immagine.

Dobbiamo risolvere il caso italiano, che non è paragonabile ad altri, anche se gli esempi di altri paesi ci possono essere utili. Qualora si dovessero condurre in porto le coalizioni, ci sarebbe per forza il partito egemone. Che fine farebbero i partiti minori, collega Milani? A parte il fatto che qualcuno potrebbe essere costretto ad elemosinare l'ingresso in una coalizione, necessariamente il partito o i partiti guida, capi della coalizione finirebbero con lo svuotare di contenuto i partiti minori. Credo che non abbiamo il diritto di sovvertire la realtà politica italiana, e se dovesse accadere qualche inconveniente, la Commissione per le riforme istituzionali dovrebbe avere il coraggio di intervenire là dove s'incide sul sistema politico, lasciando intatto il principio della proporzionalità.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Barbera. Ne ha facoltà.

BARBERA. Non darei un giudizio del tutto negativo sull'andamento della discussione circa il sistema elettorale che si è fin qui (ripeto fin qui) svolta nella nostra Commissione.

La cautela, la prudenza, i toni misurati, i dubbi e le lacerazioni, i numerosi interventi svolti anche « a titolo personale » (anzi, non so ancora se la democrazia cristiana abbia svolto ufficialmente un intervento: forse il punto di riferimento è l'intervento del deputato De Mita all'inizio dei lavori della Commissione) sono più che giustificati in una materia che tocca il cuore della Costituzione materiale, che può incidere direttamente e fortemente sul sistema politico.

Gli interessi di ciascuna forza politica sono stati tenuti ben presenti anche in varie proposte; ma qualunque riforma elettorale è sempre stata vista — e non potrebbe certo essere diversamente — in un'ottica che non può non tener conto degli interessi particolari in gioco. Si tratta piuttosto di vedere sino a che punto si vogliono armonizzare questi legittimi interessi di parte con i superiori interessi della democrazia, fino a che punto cioè legittimi interessi non vengono degradati a meschini calcoli di bottega, alla ricerca di qualche decimo di percentuale in più o in meno.

Devo dire però che sono stato colpito da due interventi, l'uno all'interno della Commissione e l'altro all'esterno. Quello all'interno ci chiedeva: come mai voi comunisti ascoltate con attenzione proposte che dovrebbero sollevare quella stessa reazione che portò nel 1953 alla battaglia contro la legge truffa? Quello all'esterno, dovuto ad un autorevole esponente della democrazia cristiana, arrivava alla conclusione che questa ultima, con le proposte formulate dal deputato De Mita, si era « collocata in una linea di coerente continuità » — cito tra virgolette — « con la legge maggioritaria del 1953 ».

Intendo sottolineare perché non vi siano equivoci sul punto che in questa sede abbiamo ascoltato proposte certa-

mente ad ispirazione maggioritaria, ma che si pongono su una linea completamente diversa da quella che portò alla famigerata « legge truffa ». Tale legge prevedeva un premio per una maggioranza che avesse conseguito già il 50,1 per cento, cui si sarebbe dovuto assegnare circa il 65 per cento dei seggi (cioè 380 seggi su 589 anziché 294). Qui invece si è proposto qualcosa di diverso: un premio ad una lista o a liste collegate per consentire alle stesse di raggiungere comunque una maggioranza.

Quella battaglia che noi conducemmo assieme ad altre forze democratiche fu giusta ed ha salvato — voglio usare questa espressione — la democrazia italiana. Quel premio avrebbe consentito o reso più facile ad una maggioranza ipernutrita di eleggere il Capo dello Stato, i giudici della Corte costituzionale, i membri del Consiglio superiore della magistratura e di modificare infine quelle che allora vennero chiamate le « trappole » costituzionali, o meglio di avere una maggioranza vicina al *quorum* previsto per modificare la Costituzione. In ogni caso — l'ha detto molto bene il collega Scoppola — quella legge non poteva certo essere giustificata dalla ricerca delle condizioni per l'alternanza.

Quindi a me pare — e vorrei essere smentito se dico qualcosa di non esatto — che la democrazia cristiana non ha nulla da rinverdire, né noi comunisti alcuna battaglia da rinnegare. Come dicevo, quella fu una grande battaglia democratica: non per nulla Calamandrei, che non era un proporzionalista, scese in campo anche attraverso una piccola formazione politica — il Movimento d'unità popolare — per non fare scattare il premio che egli stesso chiamava truffaldino.

Le proposte di tipo maggioritario che sono state qui avanzate, compresa quella dei colleghi Pasquino e Milani, si muovono sullo stesso terreno dei modelli presenti in altre grandi democrazie, recuperando quella distinzione tra democrazie

« immediate » e democrazie « mediate » dai vertici dei partiti; tra democrazie a « coalizioni preventive » e democrazie a « coalizioni successive » che ha rappresentato il contributo più originale, direi anzi l'unico, della sinistra europea in materia elettorale. Mi riferisco in particolare a Duverger, per non citare altri.

Che il corpo elettorale possa essere chiamato, eleggendo il Parlamento, a pronunciarsi su una piattaforma di Governo, su alleanze, su un *leader*, non significa necessariamente né umiliazione del Parlamento né caratterizzazione in senso plebiscitario delle strutture costituzionali. Non dobbiamo sottovalutare, d'altro canto, che accuse di « plebiscitario » vengono rivolte ai sistemi elettorali francese ed inglese — e questo lo dico almeno per quanto riguarda noi della sinistra — da ambienti di destra che vorrebbero cogliere l'occasione di una modifica elettorale, in Francia, per « sbarcare » il partito comunista francese dalla coalizione e, in Inghilterra, per dare spazio alla neonata dissidenza a destra del partito laburista.

Fatti questi doverosi riconoscimenti, noi comunisti ribadiamo in questa sede con forza l'opzione proporzionalista che fin dall'inizio abbiamo illustrato e sostenuto in Commissione (almeno per quanto riguarda l'ambito nazionale). Nessuna pregiudiziale ideologica ci muove in questa direzione: voglio dirlo con assoluta chiarezza. Riteniamo che la democrazia possa passare attraverso vari sistemi elettorali. Non ci muove neanche la paura di chi non vuole uscire in mare aperto e rimane abbarbicato alle certezze dell'oggi o l'insicurezza di chi preferisce tesaurizzare il poco o molto che ha, piuttosto che affrontare i rischi di investimenti più aleatori ma più redditizi.

Sono altre le motivazioni che ci fanno propendere per la scelta proporzionalista secondo quell'indicazione da noi data sin dall'inizio dei lavori della Commissione e che ribadirò ancora in questo mio intervento, cioè la combinazione (alla tedesca per intenderci) di collegi uninominali e proporzionale. Come dicevo, sono altre le

motivazioni: in primo luogo la convinzione che il sistema politico italiano oggi presenta tale fluidità da non consentire quella netta ed irreversibile bipolarizzazione, in particolare tra destra e sinistra, che gli schieramenti elettorali alternativi di tipo maggioritario presuppongono. Non mi riferisco tanto a certe caratteristiche del nostro sistema politico parlamentare che sono state indicate qui e che sono più effetti che cause dell'assenza di schieramenti alternativi: per esempio, il privilegiare la scelta del partito rispetto a quella dei programmi, che è ancora un dato caratteristico del corpo elettorale italiano; il prevalere dei canali di partito rispetto a quelli istituzionali; e l'incentivazione di quella che è stata chiamata la pratica consociativa rispetto alla applicazione rigida del principio maggioritario. Mi riferisco invece a qualcosa di più specifico: alla difficile ricerca del partito socialista — e forse il collega Giugni avrebbe dovuto esplicitare la questione in maniera più netta — ed in parte di altri partiti che non danno per scontata definitivamente una collocazione a destra dello schieramento. Mi riferisco alla stessa identità della democrazia cristiana che non ha ancora abbandonato, pur essendo anacronistici, alcuni tratti parconfessionali e che non vuole tutta caratterizzarsi, sul piano dell'immagine almeno, come partito moderato.

Se gli schieramenti alternativi — e questo è il punto — non si fondano sui due poli conservatore-progressista e moderato-radicali sui quali si fondano in tutti i paesi europei, su cosa posson farlo? Certamente non si fonderanno su quegli elementi di cui parlavo prima e che sono propri di tutti i paesi che hanno abbandonato il sistema proporzionale. Ed allora, in assenza di una dialettica conservazione-progresso, non finiranno questi schieramenti alternativi per far prevalere più le ragioni « anti » che quelle « per »? C'era anche un accenno nell'intervento del collega Rodotà in questo senso. E non si correrà il rischio — tanto per essere più

chiari — che, come nel giugno scorso, si possa polarizzare attorno ad uno dei poli, ad esempio attorno alla democrazia cristiana, un voto che sia di mera avversione, appunto un voto « anti » più che un voto « per »? E questo sarebbe un risultato apprezzabile per la parte più moderna della democrazia cristiana, per quella che ritiene che il nostro sia un sistema che abbia tutte le condizioni per l'alternanza? Ed in tal caso, lungi dallo sbloccarsi, il sistema non finirebbe per incepparsi ancora di più? E come sottovalutare infine la funzione che potrebbe avere un robusto polo laico — pensiamo ai liberali tedeschi — al fine di favorire effettivi processi di alternanza? Quest'ultimo — ammesso che sia legittimo parlare di polo laico, tenuto conto della concorrenza trasformistica che lo agita — è più propenso ad occupare posizioni al centro, che a farsi protagonista di processi di alternanza. Si tratta di una tattica di logoramento che non può durare a lungo.

L'aver posto queste domande facilita una conclusione alla quale è possibile giungere: non è attraverso il sistema elettorale, non è attraverso quella che viene chiamata « ingegneria elettorale » — che per altro, lo sapete, io non guardo con disprezzo — che si può sbloccare la democrazia zoppa che è — lo abbiamo detto all'inizio — alla radice di tanti mali del nostro sistema politico. Semmai — ed il discorso quindi si inverte — è il superamento della democrazia bloccata che può consentire di superare un sistema elettorale che ormai pochi paesi mantengono in vita e che non sempre è il più adatto — lo riconosciamo — per governare società complesse.

Proprio perché riteniamo che il problema di fondo sia quello della democrazia zoppa, della democrazia senza alternative e senza alternanza, riteniamo anche che sia sbagliato, come pure ci pare talvolta abbia mirato a fare qualche forza politica, puntare tutto quasi esclusivamente sul sistema elettorale. Quest'ultimo è uno degli elementi, sia pure tra i più rilevanti, che condiziona il sistema politico, ma non può esaurire il quadro. Noi ad

esempio abbiamo insistito in modo particolare su alcuni punti: sull'equilibrio ad esempio, che deve realizzarsi tra istituti di democrazia diretta ed istituti di democrazia rappresentativa, non potendo tutto parlamentarizzarsi e non potendo la sovranità popolare esprimersi esclusivamente attraverso la rappresentanza parlamentare; e, in secondo luogo, sulla libertà dell'informazione, non adeguatamente tutelata, dall'articolo 21 della Costituzione e spesso umiliata nella costituzione materiale, tanto da costituire una surrettizia clausola di sbarramento per diverse formazioni politiche, o, comunque, tale da rendere più difficile l'accesso alla rappresentanza per delle formazioni — piccole, medie e grandi — che non riescono ad incidere sui canali di informazione. Mi pare, cioè, che bisogna operare un discorso che deve essere complessivo, che deve guardare al sistema nel suo complesso.

Ho parlato prima dei canali di democrazia diretta in forme varie. Noi ne abbiamo indicati alcuni, ma su quelli certamente non giuriamo; possiamo anche valutarne altri; siano in attesa di risposte. Ma mi riferisco anche al collega Giugni, il quale ha fatto un intervento molto interessante e molto stimolante, per domandargli se non si sia posto anche l'interrogativo in che modo ed in che forma sia possibile, poi, dare una rappresentanza agli interessi regionali, che — lo ricordava anche il collega Franchi — l'hanno chiesta in varie forme in queste ultime tornate elettorali (non è soltanto il fenomeno della « Liga veneta » che va valutato, ma ve ne sono altri che si sono manifestati in questi ultimi anni). Ci chiediamo, quindi, se chi si pone su posizioni bicamerali (noi siamo fermi nell'opzione monocameralista) non si debba porre anche l'interrogativo del modo in cui riuscire a combinare insieme una serie di elementi che possano dare una visione complessiva del sistema.

Fin dall'inizio (abbiamo anche presentato un documento) avevamo pensato che fosse possibile riprendere una delle formule teorizzate nel 1902 da Geyerhan e riprese in Italia da vari autori, per

andare incontro a diverse esigenze: quella di un più diretto contatto fra elettori ed eletti, che possa consentire di attenuare sia la dipendenza esclusiva dell'eletto dal partito, sia l'interferenza di gruppi di pressione settoriali al momento dell'elezione; quella del superamento del voto di preferenza; quella della ripartizione proporzionale dei seggi. Si tratta di un sistema — tanto per capirci — che ricorda in pratica, per grandi linee, quello tedesco, esclusa la pesante clausola di sbarramento ivi prevista.

Dopo il dibattito che si è svolto in questa sede, siamo confortati anche da alcune convergenze di massima che ci sembrano delinearsi attorno a questo sistema.

Per quanto concerne il tema delle preferenze, abbiamo già indicato più volte fino a che punto questo sistema abbia contribuito a deteriorare le condizioni della lotta politica in Italia, per le degenerazioni clientelari e, comunque, per la mobilitazione di tipo utilitaristico che induce. Basti ricordare, infatti, che il voto di preferenza è utilizzato più al sud che al nord (il 53,23 per cento contro il 23,6 per cento). Inoltre, il sistema delle preferenze è alla base delle degenerazioni correntizie dei diversi partiti (ed è anche qui una delle ragioni di instabilità dei governi nazionali e locali) ed in particolare del partito di maggioranza relativa; e richiede, soprattutto nei grandi collegi, risorse finanziarie crescenti, spesso reperite mediante un uso illecito dell'amministrazione di cui il sistema delle tangenti è solo uno degli elementi, o, nella migliore delle ipotesi, attraverso non disinteressati finanziatori esterni; non consente ai partiti una adeguata assunzione di responsabilità, nascondendo — lo ha detto molto bene il collega Giugni — le cattive candidature (spesso però destinate al successo) con le foglie di fico di buone candidature. D'altro canto — anche questo è stato ricordato molto bene dal collega Giugni — la limitazione ad uno solo dei voti di preferenza esprimibili può forse attenuare le degenerazioni correntizie, perché evita le « cor-

date », ma non può certo attenuare gli altri aspetti, gli altri momenti, cioè le degenerazioni clientelari e quelle cleptocratiche.

È stato obiettato dal collega Preti — l'unico che abbia difeso esplicitamente il sistema delle preferenze, anche se finora la democrazia cristiana non si è pronunciata espressamente — che il sistema delle preferenze è « espressione di partecipazione popolare ».

In effetti, il voto di preferenza fu voluto, nell'Assemblea Costituente, soprattutto dal nucleo forte (anche se non numericamente forte) della vecchia classe dirigente liberale, dopo che fu persa la battaglia per il collegio uninominale maggioritario, come risorsa in più in mano all'elettore per condizionare i partiti di massa. Nella prassi, però — ormai comincia a diventare un'affermazione costante — questo sistema è divenuto un potente strumento partitocratico in mano ad apparati e gruppi di pressione interni ed esterni ai partiti.

Poiché siamo fortemente perplessi sulla scelta delle liste bloccate (con la sola eccezione — come vedremo — di una possibile lista nel collegio unico o regionale o nazionale), che darebbero un eccessivo potere agli apparati di partito, ribadiamo la nostra convinzione che il collegio uninominale possa rappresentare il modo migliore per assicurare un maggiore controllo della società civile rispetto ai partiti.

È vero che tradizionalmente il collegio uninominale ha indotto fenomeni di notabilato e come tale fu esaltato da Einaudi e rifiutato da quanti volevano far crescere il partito di massa; però è anche vero che oggi, consolidatisi i partiti di massa ed allargatisi i canali di comunicazione e di circolazione delle informazioni, esso può solo rappresentare un modo per riequilibrare il rapporto tra partiti e società, a maggiore ragione ove fra le ipotesi possibili di combinazione del collegio uninominale con il metodo proporzionale si segua quella che si rifà al meto-

do della maggioranza relativa per cui nel collegio vince comunque chi ha più voti, salvo il recupero proporzionale dei seggi, inducendo così i partiti ad un notevole sforzo di qualificazione delle candidature, e in termini di prestigio e in termini di aderenza alla società.

Ma come realizzare la ripartizione dei seggi sulla base dei principi proporzionalistici?

Intanto va fatta una premessa, per intenderci. Che cosa si intende per principi proporzionalistici?

In primo luogo va detto, con chiarezza, che non esiste alcun metodo che possa dirsi proporzionale, esistendo circa 500 metodi di ripartizione dei seggi che pretendono tutti quanti di essere proporzionali. Comunque non è certamente proporzionale l'attuale sistema per l'elezione della Camera dei deputati, per due ragioni almeno: in primo luogo per l'attuale configurazione squilibrata delle circoscrizioni, come è stato già rilevato da altri colleghi (basti pensare ai 100 mila elettori della piccola circoscrizione di Trieste, che esprime quattro seggi, ed ai 4 milioni della circoscrizione di Roma, che esprime 53 seggi; e basti pensare che 13 circoscrizioni in Italia eleggono 404 deputati e 19 circoscrizioni ne eleggono, invece, 226, la qual cosa fa oscillare il costo-seggio molto sensibilmente, quasi da 1 a 2, in una fascia divaricata che vede da un lato la democrazia cristiana e dall'altro lato il partito liberale e democrazia proletaria); ed in secondo luogo per il fatto che il nostro sistema prevede una miniclausola di esclusione, che non è espressamente definita come tale, ma che è pur sempre una clausola di esclusione. Infatti, per potere concorrere alla assegnazione dei resti è necessario il conseguimento di un quoziente intero in una circoscrizione e di una cifra elettorale nazionale di 300 mila voti di lista validi. Si tratta, per intenderci, di quella miniclausola di esclusione che portò, nel 1972, alla scomparsa del partito socialista italiano di unità proletaria, pur forte di 800 mila voti, pari all'1,9 per cento, che però non aveva ottenuto alcun quoziente intero; e che ha portato recentemente al man-

cato decollo del partito dei pensionati, che, per poche migliaia di voti mancati nel collegio di Roma, non ha potuto esprimere almeno 5 deputati.

D'altro canto anche costituzioni che si dichiarano proporzionaliste — penso alla costituzione spagnola e a quella portoghese che hanno costituzionalizzato il principio proporzionale — in pratica, attraverso una combinazione del metodo d'Hondt e delle piccole circoscrizioni, hanno ottenuto un effetto di tipo maggioritario molto sensibile.

A nostro avviso, sono due le strade praticabili per associare il collegio uninominale con la proporzionale, ma delle due dico subito che preferiamo la seconda. La prima è analoga a quella praticata oggi per l'elezione del Senato: i singoli collegi uninominali vengono inseriti in circoscrizioni all'interno delle quali le liste presenti nei collegi possono collegarsi fra loro (oggi per il Senato è previsto il collegamento a livello regionale); l'assegnazione dei seggi può avvenire ripartendo la cifra elettorale complessiva fra le liste collegate, utilizzando il metodo d'Hondt o quello di Saint Lagüe dei quozienti alternati, qualora si vogliano favorire i partiti minori, oggi svantaggiati nelle regioni più piccole; determinati i seggi che spettano a ciascuna lista, questi vengono assegnati ai candidati dei singoli collegi percentualmente più votati. Rispetto all'attuale sistema del Senato, si dovrebbe eliminare la *fictio* maggioritaria del 65 per cento ormai sempre meno raggiungibile (si è passati dai quindici casi del 1948 a un solo caso nel 1983).

RASTRELLI. Qual è stato l'unico caso?

BARBERA. Quello di Bressanone nel Trentino-Alto Adige, se non ricordo male.

PRESIDENTE. Dopo il 1948 ci sono stati altri casi.

BARBERA. Le mie fonti riportano un solo caso nel 1983; andrò a controllare. Questo sistema ha però un grosso svantaggio: non consente — lo accennavo prima — una reale competizione fra candidati di

liste contrapposte e si basa su una gara fra candidati dello stesso partito in collegi differenti. Una battaglia poco trasparente e non appassionante per l'elettore: contano meno i voti ottenuti nel collegio e di più quelli ottenuti o non ottenuti dal candidato del proprio partito nel collegio vicino: una battaglia contro l'ignoto.

La seconda strada, che segue con alcune correzioni il metodo Geyerhan ed è più vicina al modello tedesco senza clausole di esclusione e senza doppio voto, può essere così riassunta: in primo luogo il corpo elettorale viene suddiviso in un numero di collegi corrispondenti alla metà dei seggi da ricoprire; i collegi vengono raggruppati in circoscrizioni (potrebbero essere quelle regionali o interregionali, in alcuni casi) che dovrebbero essere sufficientemente ampie da non sfavorire i partiti minori; in secondo luogo al momento della presentazione delle candidature ogni candidato dichiara il collegamento con altri candidati; quindi avvenute le votazioni viene eletto in ciascun collegio il candidato che ha riportato più voti (secondo il ricordato metodo inglese del *first-past-the post*). Compiuta l'integrale assegnazione dei collegi uninominali si procede ad un assemblaggio di tutti i voti a livello delle circoscrizioni determinando così la cifra elettorale delle singole liste e la cifra elettorale circoscrizionale risultante dal complesso delle cifre elettorali di lista. Si divide poi la cifra elettorale circoscrizionale per il numero dei seggi (per il numero dei parlamentari, per intenderci) da attribuire nelle circoscrizioni e si ottiene il quoziente elettorale circoscrizionale; si divide la cifra elettorale di ciascuna lista per il quoziente elettorale e si ottiene il numero dei seggi che spettano a ciascuna lista. Dal numero dei seggi così determinati si sottraggono quelli già conquistati attraverso la vittoria nei collegi uninominali e si attribuisce così la seconda quota dei seggi. I partiti che non fossero riusciti a conquistare nessun collegio uninominale trarrebbero la loro rappresentanza interamente dalla seconda quota; i partiti che avessero avuto una percentuale infe-

riore a quella proporzionale integrerebbero la prima quota sulla base della seconda. Più complesso invece il discorso per i partiti che avessero conquistato, attraverso i collegi uninominali, più seggi di quanti spettano proporzionalmente (caso che non si potrebbe verificare in Italia tenuto conto del rapporto fra le attuali forze politiche, ma che in Germania, per esempio, si è verificato una volta sola); le soluzioni possibili al riguardo sono due: o l'annullamento di tante elezioni uninominali quanti sono i seggi in sovrappiù (collegi scelti sulla base delle percentuali più basse) secondo il metodo originario di Geyerhan oppure (secondo la soluzione adottata nella Germania federale) si procede ad aumentare di pari misura il numero complessivo dei deputati, che così sarebbe fisso, ma suscettibile di piccole variazioni in aumento. L'individuazione dei candidati cui attribuire la seconda quota di seggi può avvenire in due modi (non è indifferente scegliere l'uno o l'altro, ma qui mi limito ad enunciarli): o sulla base di liste circoscrizionali bloccate (soluzione tedesca), ovvero andando alla ricerca dei candidati che in ciascun collegio uninominale abbiano riportato la cifra individuale più alta calcolata in percentuale, quindi ridiscendendo nei vari collegi uninominali; oppure attraverso altri metodi che non sto qui ad indicare per brevità.

Questa seconda soluzione, riguardante cioè la ricerca dei candidati all'interno dei collegi uninominali, potrebbe essere combinata con la riserva di una quota di seggi da attribuire a liste presentate nel collegio unico nazionale, che potrebbe essere riservato a personalità di spicco che per formazione e attività non è opportuno rinchiudere nell'ambito dei collegi uninominali. Quindi ritornando al sistema che in Italia si è già sperimentato nel 1946 e nel 1948, che è stato indicato dal collega Giugni nel suo intervento e che allora non diede risultati negativi.

Al livello del collegio unico nazionale, secondo la proposta di Rodotà, i partiti che lo ritengono opportuno potrebbero

collegarsi per l'utilizzazione comune dei resti; sono però molto perplesso su questa soluzione, ritenendo preferibile, più che questo premio aggregativo, percorrere altre strade. Qui mi limito soltanto ad ipotizzare una strada, da valutare: per esempio, un riaggiustamento dei criteri per l'ammissione all'utilizzazione dei resti, tale da incentivare gli apparentamenti, quindi agendo in via indiretta; confermando (avanzo questa ipotesi a titolo personale: su questo punto dobbiamo ulteriormente riflettere come gruppo) le attuali soglie previste dal testo unico del 1957 e magari riproporzionandole in relazione al numero degli elettori, che è aumentato nel frattempo. D'altro canto, questa soluzione può produrre diversi vantaggi anche per i partiti minori, e cioè una compensazione, perché utilizza il quoziente naturale ed elimina quindi il correttore « Imperiali » (quello per intendere del più due) oggi previsto per la determinazione del quoziente per le elezioni della Camera dei deputati; e, inoltre, riequilibra le circoscrizioni. Come ho già detto, in ogni caso questo sistema dovrebbe essere accompagnato dalla ricerca di efficaci canali di rappresentanza utilizzando gli strumenti di democrazia diretta o comunque, per chi crede a soluzioni bicamerali, dando spazio nella seconda Camera alla rappresentanza di quegli interessi locali che hanno chiesto di essere ammessi nei circuiti parlamentari.

Quelle che ho espresso sono posizioni elastiche, sulle quali ovviamente si può lavorare e costruire (siamo ovviamente disponibili al confronto) purché vi sia il comune impegno di guardare agli interessi superiori della nostra democrazia e purché, ripeto, legittimi interessi di difesa delle singole forze politiche non si traducano nella ricerca di meschini calcoli di bottega, dello 0,5 di percentuale in più o in meno.

Il senso politico di tutto il congegno tecnico, che ho ricordato e che, ripeto, può essere sviscerato, modificato e ribaltato, lo si può comunque riassumere in un sistema che combini insieme una opzione nettamente proporzionalistica, nel

senso che ho indicato prima, con il collegio uninominale e con l'abolizione del voto di preferenza che per noi può rappresentare (ma vedo che altri colleghi si sono mossi in questa direzione) un efficace contributo per qualificare la rappresentanza parlamentare e dare una risposta, certo non decisiva, anche a una parte non indifferente della questione morale.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Rastrelli. Ne ha facoltà.

RASTRELLI. Dirò subito, signor Presidente, onorevoli colleghi, che avendo seguito con assiduità i lavori della Commissione in relazione al problema della riforma della legge elettorale, sono rimasto notevolmente preoccupato quando ho ascoltato prima la proposta del senatore Pasquino e poi l'intervento del senatore Scoppola. Mi è sembrato, infatti, che si prefigurasse per linee esterne rispetto ai due maggiori partiti — il partito comunista e la democrazia cristiana — un'opera di accerchiamento tramite proposte fatte con una certa tranquillità, con una certa prudenza e con una certa calma e finalizzata a realizzare quel famoso premio di maggioranza o quel famoso premio di coalizione che costituisce un'alterazione del principio proporzionale, sul quale noi ci siamo attestati.

Adesso, dopo aver ascoltato l'intervento del collega Barbera, la mia impressione negativa, si è ridotta; impressione negativa, per altro rispondente ad una preoccupazione molto diffusa non soltanto nel nostro ambiente, ma anche a livello di stampa, di politologi e studiosi. Intendo riferirmi alla preoccupazione che tutto questo discorrere sulla riforma istituzionale finisse per essere finalizzato unicamente ad una modificazione della legge elettorale per istituire premi di maggioranza o qualcosa di simile, cioè a quei famosi « calcoli di bottega » ai quali faceva riferimento il collega Barbera.

In questo momento dunque, proprio perché questa preoccupazione sembra venire meno nel senso che la scelta proporzionalista comincia a profilarsi come grande opzione di fondo da parte di forze

politiche che hanno il peso che hanno, si può affrontare con maggiore tranquillità la questione.

A ben leggere l'intervento del senatore Pasquino si può vedere che più che una proposta, quella formulata è un'ipotesi di lavoro; è un modo per introdurre un sistema modificativo della legge elettorale soltanto per soddisfare una necessità, secondo il senatore Pasquino, preminente: cioè la questione della governabilità. Noi riteniamo che grandi coalizioni maggioritarie non garantiscano affatto la governabilità.

MILANI. Non è soltanto questo il punto, perché l'obiettivo è quello di una sorta di rifondazione della politica.

RASTRELLI. Questa è la mia impressione. L'obiettivo di fondo cui dovrebbe essere finalizzato il premio di coalizione è quello di assicurare la governabilità. Ciò che non è stato suffragato neanche a livello di ipotesi è che un maggior numero di parlamentari, riuniti in una coalizione, possa assicurare la governabilità. Se consideriamo gli esempi pratici che abbiamo sotto gli occhi, soprattutto a livello di amministrazioni locali, notiamo che le maggiori difficoltà a governare, ad esercitare il potere connesso alle funzioni della maggioranza e dell'esecutivo, sono presenti proprio nelle grandi coalizioni. Infatti, la logica del sistema, essendo principalmente di potere e non di servizio, rende sempre più difficile l'attribuzione delle deleghe, quindi l'esercizio del potere effettivo, ad un grande numero di partecipanti alla coalizione, rispetto a situazioni che vedono magari maggioranze numericamente più risicate che, però, riescono a dividere molto meglio le responsabilità di Governo tra le varie componenti, raggiungendo un coefficiente di governabilità maggiore. Mi sembra, quindi, che la finalità che il collega Pasquino vorrebbe perseguire con il premio di coalizione sia contraddetta dall'esperienza maturata comunque in questi anni, anche se non a livello di Governo centrale.

Fatta questa valutazione, resta da analizzare la seconda ipotesi. Tutti quanti riconosciamo che l'Italia rappresenta un caso del tutto particolare: si tratta di un paese ad alto spettro di composizione sociologica, che vede una serie di posizioni storiche, culturali, politiche e sociali altamente diversificate; si tratta di una società frammentata, cosa, questa, che comporta la necessità di trovare i canali rappresentativi di tale frammentazione. Il processo di accorpamento delineato dalle proposte qui formulate, eliminerebbe o mortificherebbe quelle esigenze di base che pure oggi si rivelano preponderanti.

Il problema che oggi si pone è esattamente opposto: si tratta di vedere come eventualmente, attraverso una nuova e diversa legge elettorale, si possa evitare il predominio assoluto dei partiti, la loro « esclusiva » nella rappresentanza parlamentare sia per dare spazio all'esercizio della democrazia diretta — come diceva il collega Barbera suggerendo l'uso di strumenti alternativi — sia per canalizzare nell'ambito parlamentare, indipendentemente dai partiti o a fianco di essi, altre istanze.

Per queste ragioni la nostra proposta ha un suo significato particolare. Nel documento scritto da noi presentato, a prescindere dall'ipotesi monocamerale da noi scelta (ma il discorso vale anche se dovesse prevalere l'ipotesi bicamerale) abbiamo con chiarezza delineato un sistema di elezione che differenzia strutturalmente le rappresentanze assembleari al loro interno, nel senso che una parte dei rappresentanti politici e parlamentari dovrebbero essere espressione di altre forze sociali, culturali, categoriali, diverse dai partiti, canalizzando in questo modo nell'ambito parlamentare istanze sociali attualmente non rappresentate. Il problema, infatti, non è soltanto quello di garantire i partiti; anzi è quello di garantire la società rispetto alla rappresentanza parlamentare.

Una modificazione della legge elettorale, pertanto, dovrebbe tener conto di questa esigenza. Ove ciò non dovesse es-

sere, si tratterebbe di una legge elettorale in grado di soddisfare esigenze parziali, non rispecchiando quella composita struttura sociale che determina, per l'appunto, esigenze che un principio proporzionale incentiva a livello di nuove formazioni. Abbiamo fatto di recente l'esperienza del partito dei pensionati. Mi domando e vi domando: avete mai immaginato che cosa succederebbe in Italia se tutti gli avvocati, in quanto categoria, decidessero di presentare proprie liste di candidati? O se lo facessero tutti i medici? Con il sistema proporzionale, se non si trovano sistemi di canalizzazione parlamentare rappresentativa di queste esigenze della società, che cosa succederà?

Ciò che voglio dire è che il problema della frammentazione della società non lo si risolve se no si prende in considerazione o una modificazione sostanziale della forma « partito » (quindi con un ampliamento della rappresentanza-partito rispetto alle esigenze della società), oppure un sistema di democrazia diretta che possa conseguire un risultato equivalente, cioè a dire — lo ripeto — lo « sfogo » di certe esigenze.

Noi non siamo visceralmente affezionato — anche se giustamente le difendiamo — alle nostre proposte; vorremmo però uno sforzo maggiore per individuare le vie che consentano di rendere effettivamente meno esclusivo a favore dei partiti il sistema della proiezione parlamentare della società, trovando dei correttivi alle distorsioni di rappresentatività delle altre esigenze che ho prospettato, fermo restando il sistema proporzionale che per noi è intoccabile.

Sulla base di queste linee portanti la nostra posizione è aperta. Abbiamo studiato con attenzione i vari problemi e possiamo sin d'ora affermare che — anche se la velocità espositiva del collega Barbera non ci ha consentito di individuare con precisione le implicazioni che scaturiscono dalla sua articolata proposta — sul punto del voto di preferenza non abbiamo nessuna difficoltà a valutare ipotesi di modifica. In altri termini, non avremmo difficoltà ad accettare collegi uninominali ben proporzionati, purché non costituiscano un premio di maggio-

ranza ma un sistema di attribuzione anticipata sulla base del coefficiente proporzionale di competenza rispetto al tutto. Un secondo punto che vorrei sviluppare, perché mi sembra molto interessante, è quello contenuto nella proposta scritta del senatore Ruffilli in relazione all'elettorato passivo.

Se ho ben capito, il senatore Ruffilli propone che, in relazione alla differenziazione della seconda Camera (il Senato), la scelta dei candidati debba essere subordinata a determinate qualificazioni. Questa sua proposta, anche se formulata sommariamente, è simile all'alternativa contenuta nella nostra proposta, che è quella della seconda Camera come Camera delle competenze. Se, infatti, il sistema di controllo dell'elettorato passivo, cioè il fatto che per essere candidati al Senato bisogna avere una certa qualificazione, assicurasse una composizione delle competenze da stabilirsi attraverso una legge elettorale ordinaria in relazione alle modifiche possibili nell'evoluzione della società, questa proposta avanzata da un autorevole esponente della democrazia cristiana potrebbe essere oggetto di un discorso molto approfondito, perché potrebbe risolvere in senso positivo determinati conflitti oggi esistenti in relazione all'analoga funzione delle due Camere, ma soprattutto in relazione all'uguale struttura compositiva originaria delle due Camere. Se, viceversa, trovassimo, attraverso il sistema di codificazione dell'elettorato passivo per la seconda Camera, un tipo di qualificazione che non fosse quello della Camera dei deputati — in cui la prevalenza politica è di tutta evidenza — questa seconda indagine propositiva potrebbe essere motivo di grande impegno da parte nostra.

Credo che su questi presupposti e con queste indicazioni si possa proseguire nel dibattito in attesa di vedere, poi, come, quando ed in quale misura questi discorsi debbano essere portati ad unità propositiva perché su questo punto, per la verità, nonostante io abbia seguito i lavori dell'Ufficio di presidenza, non sono riuscito ancora a comprendere esattamente come il lavoro potrà essere incanalato, successivamente, in proposizioni concrete.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Ruffilli. Ne ha facoltà.

RUFFILLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'andamento della discussione sul sistema elettorale dimostra, mi sembra, la validità di una indicazione fornita fin dagli inizi dei lavori della nostra Commissione dai commissari della democrazia cristiana: cioè la necessità di dare organicità ed incisività alla riforma delle istituzioni con il riordino anche — e sottolineo « anche » — del sistema elettorale.

Opportuno si rivela, in ogni caso, avere collocato il dibattito su quest'ultimo tema dopo quello sul Parlamento, sul Governo e sul sistema delle fonti. Ciò consente di mettere in discussione sia la tesi che lega il superamento delle disfunzioni istituzionali ad un drastico riassetto del sistema elettorale in senso non proporzionale, sia la tesi che presenta come irrilevante e controproducente ogni intervento nel settore.

Dovrebbe ormai risultare chiaro come le riforme istituzionali non possano costituire lo strumento per imporre una ristrutturazione degli equilibri politici e governativi e dei rapporti fra i partiti attorno a poli vecchi e nuovi. Esse costituiscono invece la via per mettere ordine nel rapporto tra maggioranza ed opposizione, permettendo all'una ed all'altra di svolgere nel modo migliore i compiti loro propri a livello di Governo e di Parlamento e di rispondere nel modo dovuto al corpo elettorale.

Si tratta di cogliere l'occasione offerta dal ridursi delle contrapposizioni frontali ed ideologiche fra le forze politiche e sociali, anche in ordine alle regole del gioco democratico, per mettere in grado la maggioranza e l'opposizione di assolvere rispettivamente al diritto-dovere di governare ed al diritto-dovere di controllare, favorendo così l'avvento di una democrazia resa finalmente compiuta dalla possibilità dell'alternanza.

A tale fine, da parte dei commissari democristiani, si è insistito e si insiste sulla necessità di fare del cittadino e del-

l'elettore il reale arbitro ultimo per l'individuazione della maggioranza e della opposizione e per la valutazione dell'operato dell'una e dell'altra. Illuminante rimane la prospettiva delineata nel suo intervento dal segretario della democrazia cristiana, con la sottolineatura del porsi della sanzione elettorale come uno dei passaggi determinanti per la formazione di una duratura ed efficiente maggioranza di coalizione.

Gioca in questo la convinzione che la stabilità dell'esecutivo abbia il suo perno in un adeguato consenso del popolo sovrano e del corpo elettorale. Gioca poi la consapevolezza che le disfunzioni del sistema politico istituzionale non nascono solo da un *deficit* di funzionalità e di capacità deliberativa, ma si legano pure ad un *deficit* di legittimazione, il quale, si sostanzia, alla fine, di un *deficit* di partecipazione popolare all'esercizio del potere.

Anche nel corso del dibattito in Commissione è stato giustamente sottolineato come la rappresentanza parlamentare non esaurisca l'intervento dei cittadini nella vita della repubblica democratica.

In fondo, la vicenda della rappresentanza politica nell'ultimo secolo è segnata dal passaggio dalle concezioni della rappresentanza come delega alle istituzioni statali, per la realizzazione dell'interesse di un popolo inteso come entità organica ed astratta, alle concezioni della rappresentanza come partecipazione sempre più effettiva al potere da parte del popolo concreto nelle sue varie articolazioni e divisioni.

Determinante si è rilevato in proposito l'avvento dei partiti con particolare riguardo a quelli organizzati di massa, nonché, poi, lo sviluppo di forme di democrazia diretta attraverso i *referendum* e le diverse forme di partecipazione di base in vari ambiti ed a vari livelli.

Non a caso, del resto, la democrazia cristiana ha proposto alla Commissione di potenziare tale partecipazione attraverso lo sviluppo dell'iniziativa popolare delle leggi oltre che del sistema delle autonomie territoriali e funzionali. Contem-

poraneamente ha posto anche il problema del dispiegamento del metodo democratico nella vita interna dei partiti perfezionando in tale senso l'articolo 49 della Costituzione ed estendendo il principio alle associazioni diventate uno dei trami principali per l'organizzazione dell'esercizio popolare del potere.

Ma proprio l'espansione di diverse forme di partecipazione politica nell'ambito di una democrazia pluralistica richiede la valorizzazione della specificità di ognuna di esse ed in particolar modo di quella legata alla rappresentanza parlamentare.

È stato sostenuto, qui in Commissione, che l'esigenza di fondo avvertita a proposito di tale rappresentanza è quella di mettere in grado l'elettore di dare sia un voto di appartenenza a favore del singolo partito, sia un voto di governo a favore della coalizione di partiti in grado di costituire una maggioranza, procedendo ad introdurre adeguati correttivi alla proporzionale. A ciò si è replicato rilevando la necessità di una compiuta rappresentazione, attraverso una proporzionale la più pura possibile, di tutte le formazioni, tradizionali e nuove, grandi e piccole, della società italiana, anche al fine di ridurre le contestazioni antisistema. È stato richiamato anche il « mostro » plebiscitario ed il rischio di aprire la strada a forme di personalizzazione incontrollata del potere politico.

Sul punto bisogna fare i conti con gli svolgimenti dei processi di modernizzazione, che spingono ad un ridimensionamento delle appartenenze e delle identificazioni a carattere fortemente ideologico e portano all'aumento del voto fluttuante, attestatosi ormai da noi intorno al 20 per cento. Di qui la necessità di incanalare il voto popolare attorno ad opzioni alternative di Governo in grado di stabilizzare la rivoluzione delle aspettative crescenti e la composizione di bisogni vecchi e nuovi nella società delle comunicazioni di massa attorno ad equilibri temporanei fra esigenze di ordine ed esigenze di cambiamento, sulla base della compatibilità tra forze e mezzi. Si tratta

di evitare una trasformazione delle elezioni in maxi - o mini - sondaggi volti a privilegiare un generico voto pro o contro e, in ultima analisi, deleghe a governanti separati dai governati, procedendo invece a responsabilizzare gli elettori per la scelta di uomini e programmi di governo e per la verifica degli uni e degli altri rispetto ai risultati.

Indubbiamente tutto questo va combinato da noi con la presenza di un sistema multipartitico e con la portata di un pluralismo politico e sociale che ha profonde radici nella storia del paese e che continua a costituire una innegabile ricchezza, se ben ordinato. Ciò impone la riconferma della scelta per la proporzionale, avendo riguardo al ruolo da essa svolto nel nostro paese per la valorizzazione dell'identità dei partiti grandi e piccoli, ed in particolare di quelli popolari.

A tale riconferma spinge inoltre il ruolo positivo svolto dalla proporzionale per la convivenza tra le forze della nostra democrazia difficile, ponendosi essa come uno dei punti centrali di accordo a livello della cosiddetta costituzione materiale e presentandosi come uno degli elementi in grado di ridurre la tensione per l'avvio di una democrazia non più bloccata nell'alternanza.

Detto questo però, va ribadito, secondo un giusto rilievo avanzato nel dibattito in Commissione, come non sia rispondente al vero la configurazione di ogni mutamento del sistema elettorale in senso maggioritario in chiave di riduzione della democraticità dell'ordinamento statale. È poi da tener presente la tendenza, sanzionata fra l'altro nelle costituzioni democratiche europee degli anni settanta, ad introdurre correttivi nella proporzionale, che consentano di combinare un'adeguata rappresentazione del pluralismo politico e sociale con la realizzazione di una solida maggioranza parlamentare e governativa.

Quella che si va consolidando è la tendenza all'introduzione di sistemi elettorali misti, per così dire, volti a comporre esigenze di rappresentatività ed esigenze di governabilità, e miranti poi a soddisfa-

re le istanze di un più stretto rapporto fra candidati ed elettori, attraverso il ridimensionamento sul piano territoriale delle circoscrizioni e dei collegi, nonché le istanze a proposito di una composizione più articolata dei parlamentari e della classe politica, con il ridimensionamento del monopolio delle macchine partitiche e del professionismo politico, pur in sé valido, e l'apertura ad esponenti delle diverse realtà significative della società civile.

Si può assumere, sulla base delle indicazioni fornite in più sedi, sia nell'ambito della democrazia cristiana sia nel dibattito più generale in materia di sistemi elettorali, che le esigenze significative da perseguire nel contesto italiano sono sostanzialmente due: la prima, quella di consentire che, malgrado il carattere multipartitico del sistema politico, e ferma restando un'ispirazione sostanzialmente proporzionale del sistema elettorale, i cittadini possano, col loro voto, pronunciarsi non solo sul peso relativo della rappresentanza di ogni forza politica e di ogni partito, ma anche sulla maggioranza di governo.

La seconda, quella di contemperare l'istanza per un riavvicinamento fra eletti ed elettori, finalizzata ad una più autentica rappresentanza delle realtà locali con, all'opposto, l'istanza per trovare modi e forme in virtù delle quali siano rappresentate nel Parlamento le indicazioni generali dell'intera comunità nazionale, secondo modalità che non rimettano necessariamente e soltanto all'organizzazione dei partiti il compito di sintesi, ma affidino istituzionalmente tale ruolo anche ad una parte degli eletti.

Accanto a queste due esigenze di fondo, che caratterizzano gli obiettivi da perseguire, possono esservene poi altre, avanzate del resto anche nel dibattito svoltosi in questa Commissione. Esigenze, queste, che intanto possono essere meritevoli di attenzione in quanto sia possibile armonizzarle con le necessità essenziali precedentemente indicate.

Fra queste esigenze possono indicarsi le seguenti: riduzione del numero dei seg-

gi assegnati ad ogni circoscrizione, in modo da avvicinare eletti ad elettori (esigenza, questa, compatibile, a certe condizioni, con quella indicata del riavvicinamento fra eletti ed elettori); necessità, tuttavia, di prevedere un ambito territoriale sufficientemente vasto per il recupero dei seggi non assegnati nelle circoscrizioni, al fine di non penalizzare i partiti minori; necessità — ed opportunità — di prevedere una significativa riduzione del numero (ma soprattutto del valore) dei voti di preferenza, al fine di ridurre gli elementi di corruzione insiti in tali meccanismi, pur senza affermare la totale sovranità delle segreterie di partito nella formazione delle liste; opportunità di incentivare i fenomeni di aggregazione delle formazioni politiche minori (o almeno di arrestare la tendenza alla disgregazione del sistema politico), pur senza ridurre eccessivamente le potenzialità di rappresentanza del Parlamento rispetto all'articolato spettro delle forze politico-sociali del paese.

È alla luce di tutto questo che vanno valutati le proposte e gli orientamenti, emersi in Commissione e fuori, per la modifica del sistema elettorale.

Una prima serie di osservazioni va fatta circa le eventuali modificazioni al sistema esistente che potessero riguardare l'aumento della soglia di voti necessari per poter accedere al recupero dei resti in collegio unico nazionale.

Come è noto, è questa una proposta spesso formulata che, nei suoi effetti più drastici, potrebbe condurre ad una forte riduzione del numero dei partiti rappresentati in Parlamento.

Sembra però che tale linea, quale che sia la soglia fissata, non conduca a soddisfare né l'esigenza che i cittadini possano pronunciarsi su una proposta di maggioranza-coalizione né l'esigenza dell'articolazione della rappresentanza.

Per contro una linea di questo genere potrebbe di per sé soddisfare al massimo l'esigenza di incentivare le aggregazioni fra i partiti, ma col rischio di ridurre la capacità di rappresentanza del Parlamento senza i sostanziali benefici per la

formazione della maggioranza di coalizione.

D'altro canto, e da ultimo, se si volesse raggiungere l'obiettivo che i cittadini si pronunciano sulla proposta di una maggioranza-coalizione di governo attraverso questa via, la soglia di accesso dovrebbe essere fissata in modo tale e a un tale livello da imporre di per sé un drastico appiattimento della capacità di rappresentanza del Parlamento, appiattimento comunque inaccettabile per chi non condivida appieno le preoccupazioni, forse eccessive, avanzate su questo punto da diverse forze, e da quelle intermedie in particolare, in Commissione.

Consegue da tutto ciò che, mentre può essere opportuno ragionare anche sulla soglia minima per il ricorso al riparto dei resti a fini di un moderato incentivo all'aggregazione (o almeno di un freno alla frammentazione), non è questa, comunque, la via migliore per raggiungere attraverso modifiche del sistema elettorale le indicazioni di fondo sopra richiamate.

Vanno poi prese in considerazione le indicazioni, avanzate soprattutto dalle forze intermedie, intese a garantire circoscrizioni « ampie », con un numero rilevante di seggi.

Queste indicazioni, di per sé facilmente comprensibili, non corrispondono però alle esigenze principali di cui s'è detto né a molte delle esigenze « subordinate ».

Innanzitutto esse non hanno certamente alcun effetto sulla incentivazione di una « proposta di maggioranza-coalizione » dell'elettorato.

In secondo luogo, esse non consentono, di per se stesse, di operare una duttile ma concreta articolazione della rappresentanza, individuando una soglia intermedia fra una rappresentanza legata agli interessi più locali e una legata agli interessi più generali, di per sé, quindi, tale da escudere l'una e l'altra.

In terzo luogo esse, proprio per la supposta vastità della circoscrizione e il relativamente alto numero di seggi attribuito, rendono più difficile la limitazione del ricorso al tradizionale sistema delle preferenze.

L'obiettivo di fondo (e pregevole) delle proposte anzidette, che è ovviamente quello di non penalizzare i partiti minori; può e deve essere perseguito attraverso una linea diversa e più articolata.

Esistono poi le proposte intese a riservare una quota relativamente molto alta di seggi al collegio unico nazionale (fino al 50 per cento), attribuendo gli altri in circoscrizioni relativamente molto piccole.

Ci si rende conto che una ipotesi di questo genere (che presuppone — sembra — che tutti i seggi, comunque, siano ripartiti con metodo proporzionale) può rispondere a molteplici esigenze.

Essa infatti consente certamente una articolazione della rappresentanza fra rappresentanza di interessi locali e rappresentanza di interessi nazionali.

Ancora: essa può consentire facilmente una riduzione, e perfino una non accettabile eliminazione, del sistema delle preferenze, sistema comunque non adottabile per la quota molto alta di seggi riservata al collegio unico nazionale.

Infine, essa, presupponendo sempre il ricorso a un metodo proporzionale nella ripartizione dei seggi, non limita la capacità di rappresentanza del Parlamento, anche se di per sé non esclude che possano essere adottate soglie per incentivare l'aggregazione o limitare la disgregazione.

Quello che però, certamente, queste proposte non risolvono è il problema essenziale che il cittadino possa essere posto di fronte non solo alla scelta di un partito, ma anche di una proposta-coalizione di governo.

Le indicazioni espresse dai commissari della democrazia cristiana nel documento di lavoro — il cosiddetto articolato, a suo tempo presentato alla Commissione — intendono invece aprire una via concreta alla soluzione, o ad un accostamento più incisivo ai complessi problemi indicati. Si tratta di indicazioni da approfondire ulteriormente nelle apposite sedi di partito della democrazia cristiana ed attraverso un confronto con tutte le altre forze politiche.

Esse prevedono, per quanto riguarda la Camera, circoscrizioni territorialmente limitate, con un conseguente limitato numero di seggi; inoltre aprono la strada ad un riparto dei resti a livello regionale ed ipotizzano, infine, la possibilità di riservare poco più di un decimo dei seggi al collegio unico nazionale, con riparto che tenga conto dei voti ottenuti su tutto il territorio nazionale.

La limitatezza delle circoscrizioni ed il numero limitato dei seggi ad esse assegnato, ad esempio tra un minimo di 5 ed un massimo di 10 (che tra l'altro potrebbe consentire di valorizzare il ruolo delle province e delle loro aggregazioni come base per la circoscrizione elettorale) produce due effetti: che la rappresentanza degli interessi sia assicurata (e quindi lo sia anche la vicinanza tra eletti ed elettori) e che il sistema della preferenza sia limitato nella sua portata e nei suoi effetti. La riduzione dei seggi implica infatti, necessariamente, una riduzione delle preferenze.

Per contro, l'individuazione nella regione dell'ambito territoriale per il recupero dei resti avvicina la proposta della democrazia cristiana alle indicazioni di altre forze, rassicurando i partiti minori che la riduzione dell'ambito delle circoscrizioni non si traduca in una drastica riduzione della loro rappresentanza. Ma è soprattutto sulla riserva di un certo numero di seggi — molto limitato — al collegio unico nazionale che occorre riflettere. Tanto per dare una dimensione quantitativa, preciso che la democrazia cristiana in quel documento ipotizza — e si tratta davvero di un'ipotesi di valore — un numero di deputati pari a 450, per cui il collegio unico nazionale investirebbe un decimo di questa quota.

Non è un caso che il numero dei seggi riservato al collegio unico nazionale sia limitato a poco più di un decimo dei seggi, al contrario di quanto avviene in altre proposte. Il fatto è che nella quota riservata al collegio unico nazionale non si vede solo un modo per contemperare rappresentanza locale e rappresentanza nazionale, né solo un modo per ridurre

ulteriormente il sistema delle preferenze, essendo chiaro che nel collegio unico nazionale le liste non possono che essere « liste bloccate ». Infatti, soprattutto nella quota di seggi riservata al collegio unico nazionale, si vede l'ambito nel quale i cittadini possono essere chiamati ad esprimersi con il voto su una proposta di maggioranza-coalizione di Governo.

Per ottenere tale scopo, recuperando anche alcune indicazioni già emerse in questa sede, si potrebbe immaginare — e questo, se volete, è il mio contributo personale, pur sempre all'interno delle linee di fondo seguite dalla democrazia cristiana ed in ogni caso dai suoi commissari in questa sede — che i 50 seggi riservati al collegio unico nazionale siano ripartiti tra le liste del collegio unico nazionale, tenendo conto di tutti i voti che il partito, o i partiti, che hanno presentato la lista hanno ottenuto in tutte le circoscrizioni.

Per porre i cittadini di fronte ad una « proposta di governo » si potrebbe poi stabilire che i 50 seggi siano assegnati con il seguente sistema: 30 alla lista che abbia ottenuto il maggior numero di voti su tutto il territorio e 20 alla lista che abbia ottenuto il secondo miglior risultato. Poiché però un sistema siffatto, se accolto senza correttivi, potrebbe sembrare premiare il bipartitismo invece che il bipolarismo-alternanza, si potrebbe prevedere che tale riparto dei seggi scatti solo ove almeno una delle due prime liste sia composta di candidati appartenenti a due o più partiti già rappresentati in Parlamento e che si presentano comunque in tutte le circoscrizioni. Ove queste condizioni non fossero soddisfatte, si potrebbe prevedere che la quota dei 50 seggi del collegio unico nazionale sia ripartita con metodo rigidamente proporzionale.

Fermo restando che con un sistema siffatto i cittadini voterebbero una sola volta e con un solo voto — sommandosi simbolicamente in collegio unico nazionale i voti ottenuti dai partiti o dal partito nelle circoscrizioni — si consentirebbe ai cittadini stessi di votare nel medesimo tempo per un partito ed auspicabilmente per una proposta di Governo. Si consenti-

rebbe inoltre di diminuire il peso del sistema delle preferenze, essendo esse limitate nelle circoscrizioni ed assenti nel collegio unico nazionale.

Da ultimo va sottolineato con la massima forza che il sistema proposto non implica affatto un « premio di maggioranza », ma è finalizzato unicamente ad individuare la maggioranza (con 30 seggi) e l'opposizione (con 20). Sacrificate restano semmai le semplici minoranze che, per il fatto stesso di non apparentarsi, rinunciano a cercare di essere oggi opposizione che può diventare domani maggioranza. D'altro canto, è proprio in considerazione del fatto che questa è la *ratio* ultima del sistema proposto, che si suggerisce invece il ricorso ad un metodo proporzionale anche per il riparto di questi seggi quando nessuna delle due prime liste esprima una proposta di coalizione pluripartitica: in questo caso, infatti, almeno in un sistema multipartitico come il nostro, si è in presenza di una rinuncia a porsi come una ipotesi di maggioranza e/o di opposizione e ad una preferenza, invece, a porsi come singola forza politica, di per sé minoranza tra minoranze.

Le indicazioni per la Camera, così articolate e chiarite, devono tuttavia essere valutate tenendo conto anche delle proposte — sempre di massima — fatte per il Senato, nell'ambito del documento presentato dalla democrazia cristiana per i lavori dell'Ufficio di Presidenza.

Anche rispetto al Senato si propone una distinzione tra seggi assegnati nei singoli collegi e seggi — un decimo — assegnati nel collegio unico nazionale. Fermo restando che i cittadini votano comunque una sola volta e con unica scheda e che i seggi del collegio unico nazionale sono ripartiti sulla base dei voti ottenuti nelle circoscrizioni-collegi, è opinione della democrazia cristiana che la ripartizione dei seggi del collegio unico nazionale del Senato debba avvenire in modo proporzionale. Ove poi in futuro il sistema proposto per la ripartizione dei seggi del collegio unico nazionale alla Camera dovesse avere affetti politici di « trascinamento »

— mentre oggi si verifica l'opposto (infatti per il Senato non si tratta di collegi uninominali puri) — attraverso la presentazione di liste di coalizione per i seggi senatoriali di collegio unico nazionale, l'adozione proposta di un sistema di ripartizione proporzionale dei seggi non costituirebbe certamente un ostacolo, ma sarebbe solo un « mancato incentivo ».

— Desidero, in conclusione, specificare il senso complessivo di questa nostra proposta. Occorre procedere, anche per quanto riguarda l'indispensabile riordino del sistema elettorale, con gradualità, senza aggravare le tensioni tra le forze politiche e sociali del paese, muovendosi nella direzione giusta. Lo stesso significato hanno le proposte da noi avanzate in relazione al rapporto Governo-Parlamento, al sistema delle fonti e così via.

Su un punto desidero essere estremamente chiaro: per la democrazia cristiana non sono tassative le proposte avanzate bensì le esigenze di fondo indicate. In particolare l'obiettivo è quello di responsabilizzare il cittadino nella sua veste di elettore, per consentire una concreta e fattiva attribuzione di responsabilità a tutti gli attori — quelli istituzionali compresi — della nostra democrazia. Tassativa poi rimane per la democrazia cristiana la ricerca — anche con riferimento al riordino del sistema elettorale — di accordi più ampi possibili con tutte le forze politiche, grandi e piccole, che hanno partecipato alla fondazione ed al consolidamento del nostro sistema democratico.

PRESIDENTE. Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione sui temi concernenti il sistema elettorale.

Secondo quanto a suo tempo deciso dall'Ufficio di Presidenza, ritengo che si debba ora procedere ad un'ampia elaborazione a livello tecnico delle varie proposte presentate.

MILANI. A questo proposito desidererei precisare che la previsione di circoscrizioni per l'elezione di quattro deputa-

ti, nell'ambito delle proposte avanzate dal senatore Pasquino, può essere soggetta a varianti fino all'elezione di un massimo di sette deputati (in quest'ultimo caso con possibilità di utilizzare un voto di preferenza). Chiedo quindi che, si tenga conto di questa precisazione, se verranno eseguite elaborazioni tecniche.

PRESIDENTE. Grazie della sua precisazione, senatore Milani. Ne prendo atto.

Ricordo che la prossima seduta avrà luogo domani, 19 luglio 1984, alle ore 16,30.

La seduta termina alle 18,30.