N **4887-35-37-558-607**
677-2027-2155-5641-A-*bis*

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

(Relatore di minoranza **FRANCHI**)

SULLE

PROPOSTE DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI SENATORI

PASQUINO, CAVAZZUTI (21), PASQUINO, CAVAZZUTI, RIVA, ALBERTI, STREHLER (22); PASQUINO, ALBERTI, CAVAZZUTI, FIORI, ONGARO BASAGLIA, ONORATO (23); FILETTI, BIAGIONI, FLORINO, FRANCO, GRADARI, LA RUSSA, MANTICA, MISSERVILLE, MOLTISANTI, PISANÒ, PONTONE, POZZO, RASTRELLI, SIGNORELLI, SPECCHIA, VISIBELLI (166), PECCHIOLI, TEDESCO TATÒ, CHIAROMONTE, CHIARANTE, MAFFIOLETTI, TARAMELLI, COSSUTTA (227); MANCINO, RUFFILLI, ALIVERTI, BUTINI, FONTANA ELIO, BEORCHIA, DI LEMBO, RUFFINO, VENTURI (426), MANCINO, FABBRI, CARIGLIA, MALAGODI (845, limitatamente all'articolo 3), PASQUINO, RIVA, ARFÈ, CAVAZZUTI, ONORATO (1101)

APPROVATA, IN UN TESTO UNIFICATO, IN PRIMA DELIBERAZIONE, DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta antimeridiana del 7 giugno 1990 (Stampati nn 21-22-23-166-227-426-845-1101)

Trasmessa dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera il 12 giugno 1990

—

Modifiche agli articoli 59, 69, 70, 72 e 97 della Costituzione, introduzione degli articoli 11-*bis*, 70-*bis*, e 95-*bis*

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BASSANINI, ANIASI, CARRUS, VISCO, NONNE, RIZZO, TIRABOSCHI, BALBO, LA GANGA, FINCATO GRIGOLETTO, PIRO, CONTE CARMELO, LODIGIANI, CEROFOLINI, GUERZONI, FIANDROTTI, BREDA, MAZZA, MILANI

Presentata il 2 luglio 1987

—

Soppressione del Senato della Repubblica e istituzione del Senato delle regioni e delle autonomie locali

---

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

LABRIOLA, ANDÒ, MANCINI GIACOMO, ALBERINI, AMODEO, ARTIOLI, BONIVER, COLUCCI, CRESCO, CURCI, LA GANGA, MORONI, MUNDO, ORCIARI, PIETRINI, RENZULLI, SEPPIA, TIRABOSCHI

Presentata il 2 luglio 1987

—

Modifica delle norme costituzionali concernenti la composizione e le funzioni del Parlamento

---

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

NATTA, ZANGHERI, INGRAO, TORTORELLA, MINUCCI, BARBERA, FRACCHIA, STRUMENDO, ALINOVI, ANGIUS, BARBIERI, BORDON, CALVANESE, FERRARA, OCCHETTO, PACETTI, D'AMBROSIO, FERRANDI, SOAVE, VACCA

Presentata il 3 luglio 1987

—

Riforma del Parlamento ed istituzione di una Camera unica

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

FRANCHI, ALMIRANTE, PAZZAGLIA, ALPINI, BAGHINO, BERSELLI, CARADONNA, DEL DONNO, FINI, GUARRA, LO PORTO, MACALUSO, MACERATINI, MARTINAT, MASSANO, MATTEOLI, MAZZONE, MENNITTI, MITOLO, NANIA, PARIGI, PARLATO, PELLEGATTA, POLI BORTONE, RALLO, RAUTI, RUBINACCI, SERVELLO, SOSPIRI, STAITI di CUDDIA delle CHIUSE, TASSI, TATARELLA, TRANTINO, TREMAGLIA, VALENSISE

Presentata il 6 luglio 1987

—

Modifica degli articoli 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62 e 70 della Costituzione

---

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MARTINAZZOLI, GITTI, CRISTOFORI, ZARRO, ZOLLA, SANGALLI, RUSSO RAFFAELE, ZUECH, AUGELLO, BALESTRACCI, CARRUS, FAUSTI, FORNASARI, GRIPPO, PORTATADINO, SARTI, SILVESTRI, USELLINI, ZANIBONI, ALESSI, ANDREOLI, ANSELMI, ANTONUCCI, ARMELLIN, ASTONE, AZZARO, AZZOLINI, BATTAGLIA PIETRO, BODRATO, BONFERRONI, BORRA, BORRI, CACCIA, CAFARELLI, CAMPAGNOLI, CARELLI, CASATI, CASINI PIER FERDINANDO, CASTAGNETTI PIERLUIGI, CHIRIANO, COBELLIS, COLONI, D'ANGELO, DEGENNARO, DEL MESE, FERRARI BRUNO, FRONZA CREPAZ, GALLI, GARAVAGLIA, GELPI, LAMORTE, LATTANZIO, LEONE, LUCCHESI, LUSETTI, MANCINO VINCENZO, MANFREDI, MENSORIO, MERLONI, MICHELI, NAPOLI, NICOTRA, ORSENIGO, PAGANELLI, PATRIA, PELLIZZARI, PERANI, PIREDDA, QUARTA, RABINO, RADI, RAVASIO, REBULLA, RICCI, RICCIUTI, RIGHI, RIVERA, ROSINI, SENALDI, SINESIO, STEGAGNINI, TORCHIO, URSO, VAIRO, VECCHIARELLI, VISCARDI, VITI, ZAMBON, ZAMPIERI, ZOPPI, ZOSO

Presentata l'8 luglio 1987

—

Modifica degli articoli 70, 72 e 82 della Costituzione concernenti le funzioni del Parlamento

---

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BATTISTUZZI, ALTISSIMO, BIONDI, DE LORENZO, SERRENTINO, STERPA

Presentata il 9 dicembre 1987

—

Nuove norme sulle funzioni delle Camere e in materia di formazione delle leggi, decretazione d'urgenza e delegificazione

---

d'iniziativa del deputato BIANCO

Presentata il 13 gennaio 1988

—

Revisione degli articoli 56, 57, 58, 70 e 74 della Costituzione

---

d'iniziativa del deputato ALTISSIMO

Presentata il 7 maggio 1991

—

Nuove norme sulla composizione del Senato della Repubblica e sulle funzioni delle due Camere

---

Presentata alla Presidenza il 19 giugno 1991

PARTE I

CONSIDERAZIONI PRELIMINARI

1. – *Riforme per la società non per i partiti.*

ONOREVOLI COLLEGHI ! – La riforma costituzionale è uno stato di necessità. Ora lo riconoscono tutti. Ma da decenni il Movimento sociale italiano-destra nazionale è assertore solitario e tenace di questa battaglia che si fonda sulla constatazione che la Carta costituzionale del '48 non risponde, o non risponde più, alle esigenze della società italiana; che i problemi non trovano soluzione e si trascinano fino a diventare incontrollabili; che mancano risposte giuste e tempestive alle crescenti domande della gente.

Perché questo è il punto: una riforma costituzionale per essere utile ed efficace deve essere finalizzata al miglioramento delle condizioni della società, e guai a quei cambiamenti che avessero la società come falso scopo e come reale obiettivo i partiti per confermarne la supremazia ed i privilegi. Non deve, cioè, accadere che sulla spinta ormai inarrestabile dell'opinione pubblica che chiede le riforme e invoca la punizione dei partiti, questi si coalizzino in tacita intesa per modificare le cose – e quindi dimostrare di aver eseguito – ma in modo da consolidare il proprio predominio accentuando ed accelerando lo sfacelo di tutto. E c'è anche da chiedersi perché proprio ora sia esplosa, tra i partiti del sistema, una frenetica voluttà riformatrice se fino a tutto il 1984, termine dei lavori della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali – la nota « Commissione Bozzi » –, gli stessi partiti avevano concordato sull'intangibilità dell'impianto costituzionale e sul rigetto di tutte le proposte riformatrici avanzate dal Movimento sociale italiano-destra nazionale ! Ci viene il sospetto che l'operazione abbia il temuto significato e che i cambiamenti siano strumentali ad esso: d'altra parte – la domanda è spontanea – può una pessima classe dirigente dei partiti dar vita a buone riforme ? Può un mondo legato ad interessi particolari, spesso oscuri, trovare ispirazione nei superiori interessi generali della Nazione ?

Purtroppo i risultati del lavoro di « riforma del bicameralismo » confermano il sospetto e proprio noi, alfieri di un riformismo né ideologico né di maniera ma legato ad un concetto rivoluzionario che punta alla radicale trasformazione del sistema, dobbiamo dire di no a questa riforma che complica la situazione ed aggrava i problemi, e che produrrà conseguenze irreparabili nella società italiana disgregando definitivamente lo Stato e distruggendo ciò che resta della Nazione. Perché questa volta la riforma c'è, è tale, non si può dire che si tratti di « piccoli ritocchi », o di « insignificanti aggiustamenti »: purtroppo siamo di fronte ad un micidiale cambiamento, portato avanti in sordina, quasi a sorpresa, con forzature preoccupanti e inaccettabili che, sotto il non allarmante e ben limitato nome di « riforma del bicameralismo », spinge l'ordinamento regionale ai limiti del federalismo e sovverte l'intero ordinamento della Repubblica.

2. – *Perché si sono travolti i limiti della « riforma del bicameralismo » ?*

Non si dimentichi che tutto comincia così, per accordi tra i partiti del sistema con l'adesione dei Presidenti delle due Assemblee: alla Camera si assegna la riforma delle autonomie, al Senato la riforma del bicameralismo (in un primo momento le cose erano capovolte). E la Camera licenzia quella che poi, passata al Senato, diventerà la legge n. 142 del 1990, ed il Senato trasmette alla Camera la « riforma del bicameralismo ». Riforma modesta che non accentua la differenziazione tra i due rami del Parlamento, che non risponde al respiro di una grande riforma – anche se adombra l'avvio verso un monocameralismo di fatto incentrato sul Senato – ma che rispetta rigorosamente il tema e non invade a sorpresa altre materie: resta, cioè, nell'ambito del bicameralismo. Come, dunque, si è potuto permettere alla Camera, o meglio alla I Commissione affari costituzionali, il colpo di mano di approfittare del « bicameralismo », mantenendo questo nome alla riforma, per inglobarvi tutto l'ordinamento regionale vero oggetto del radicale cambiamento ?

E per giunta in presenza di autonome proposte di riforma del regionalismo che restano così vanificate. Noi soli abbiamo denunciato la manovra a sorpresa, ma la democrazia cristiana, rappresentata in Commissione da esasperati regionalisti, è stata irresponsabilmente al gioco senza neppure preoccuparsi delle conseguenze devastanti – anche di natura internazionale per la presenza aggressiva delle regioni a statuto speciale – della prevedibile disgregazione finale del sistema unitario e della frantumazione in venti modelli politico-amministrativi autonomi della già compromessa situazione nazionale.

Si tratta di un evento di eccezionale gravità che giunge d'improvviso, senza neppure quel preventivo dibattito giornalistico e dottrinario che serve ad orientare l'opinione pubblica ed a scoprirne le aspirazioni e le tendenze, e che è stato ampio e vivace riguardo ad altre istituzioni da riformare, compreso, naturalmente, il Parlamento. Nel momento in cui di riforma delle regioni sarebbe stato doveroso parlare – la riforma delle autonomie locali – fu respinta ogni nostra richiesta in tal senso, e neppure separatamente si pose mano alla revisione di quel regionalismo che tanti guasti ha prodotto senza riuscire a tradurre in opere durature ed in servizi efficienti l'enorme mole di denaro pubblico attribuitagli, senza risollevare i settori economici di competenza e senza riuscire a farsi assolvere neppure dai più qualificati dei suoi assertori. Ora, di punto in bianco, con la scusa di riformare il bicameralismo – materia circoscritta e scrupolosamente affrontata dal Senato senza deviazioni e sovrapposizioni – si fa perno sull'ente più fallito, sul più squalificato, sul più versato nell'arte della corruzione e delle clientele, incapace persino della gestione del territorio per cui prevalentemente fu concepito, solerte nello spreco quanto incapace nella spesa come dimostrano le cifre astronomiche dei residui passivi; si assume la regione come fondamento di una riforma, senza tener conto dell'insidia permanente portata all'economia ed alla sicurezza della società italiana da certe forme di autonomia: si finge di ignorare che in delicati settori affidati alle regioni, come ad esempio l'istruzione professionale, si è ovunque registrato il disastro, e – ciò nonostante – si decide di trasferire su un ente di tal genere l'intera pubblica istruzione ! E nessuno si muove: il partito socialista dichiara che « non ci sono più i sostegni maggioritari che hanno varato il testo al Senato », infatti « il partito socialista non c'è più, ha un testo proprio » (On. Labriola – 19 febbraio 1991) e procede a ritmo forzato per mettere a segno questa « integrazione neoregionalista » e guadagnarsi la fama del decisionismo riformatore; il partito democratico della sinistra ne approfitta per recuperare potere attraverso questa inattesa manna super-regionalistica; la democrazia cristiana – impreparata – balbetta e intanto favorisce il disegno socia-

lista che parte dalla critica all'impostazione del Senato: la « culla » del provvedimento affidata al caso o attribuita alla scelta di un terzo, il Governo; il mantenimento della posizione paritaria dei due rami del Parlamento non deve scadere nell'attuale « navetta »; la ripartizione del potere normativo deve investire altri soggetti e non solo il Governo. Il « fulcro » del nuovo sistema è dato dalle Regioni; il criterio per la divisione delle competenze tra Stato e Regioni viene capovolto, dovendosi individuare solo quelle dello Stato ed attribuendosi tutto il resto alle Regioni secondo il « criterio residuale ».

Ed il Governo ?

3. – *Governo senza progetto.*

Il Governo non ha progetti, non una alternativa, non un sussulto di responsabilità.

Una riforma che lo investe direttamente, che modifica i suoi rapporti con il Parlamento e con le Regioni, che capovolge l'ordinamento dello Stato annullandone la centralità, che trasferisce alle Regioni la competenza su fondamentali materie e conseguentemente almeno due terzi della spesa pubblica, trova il Governo del tutto impreparato ed assente, privo di qualsiasi progetto riformatore, costretto a seguire l'iniziativa parlamentare di un gruppo politico, il partito socialista italiano, alla quale si sono adeguati, con occasionali e affievolite controproposte e mai su punti fondamentali, la democrazia cristiana e il partito democratico della sinistra. E questa critica, difficilmente confutabile, non ci impedisce di riconoscere che l'attuale Ministro per le riforme istituzionali, onorevole Martinazzoli, è di troppo recente investitura per potere essere soggetto diretto e immediato di così grave responsabilità: non così, invece, per il suo predecessore Ministro Maccanico che ha avuto tutto il tempo e tutti i preavvisi politici per preparare una proposta di riforma del bicameralismo. L'onorevole Martinazzoli, però, ha ora visto il taglio della riforma e – se vorrà – avrà tutto il tempo per correre ai ripari in Assemblea. Ma il predominio dell'iniziativa socialista di fronte all'inesistenza di organici progetti delle altre forze di maggioranza e dello stesso Governo, sorprende ancor di più se si consideri che la materia – « riforma del bicameralismo » – arriva dal Senato con un testo approvato proprio con i voti della democrazia cristiana e del partito socialista italiano.

A cosa è dovuto il repentino cambiamento di entrambi ed il ripudio di un testo, non da noi ma da loro stessi varato ?

Anche noi siamo stati favorevoli a superare le scelte del Senato per incidere di più nella modifica del sistema bicamerale, da ridursi a monocamerale o ad un bicameralismo nettamente differenziato senza equivoci: ma mai abbiamo accettato di travalicare i limiti della materia e di inserire addirittura una riforma estranea nel contesto e in occasione della modifica del bicameralismo ! Ci auguriamo solo che questo « colpo di mano » non sfugga all'attenzione ed alla valutazione del Senato quando riavrà in lettura il testo aberrante licenziato dalla Commissione affari costituzionali, se l'Aula di Montecitorio non vi avrà posto prima rimedio.

PARTE II

I PERICOLI DELLA RIFORMA

1. – *L'attacco allo Stato unitario e la disgregazione nazionale.*

È il più forte pericolo portato da un disegno che dice di voler rispettare l'unità dello Stato e della Nazione. Quando si incentra quasi tutto sulle Regioni – trasferendo ovviamente con le competenze anche le risorse finanziarie fino a circa il 70 per cento delle risorse totali – si commette una vera aggressione all'unità dello Stato e della Nazione. E non può giustifi-

carsi la scelta con la pur vera constatazione che lo Stato non mostra di essere migliore delle Regioni anche nei suoi organismi periferici: perché in tal caso si sarebbe dovuto procedere ad un diverso modo di formazione del Governo, ad un organico riordino dei Ministeri, a quella profonda riforma burocratica promessa da oltre quarant'anni e mai attuata; non si sceglie il peggio garantito di fronte alla possibilità di risolvere il problema dell'efficienza senza infrangere la regola fondamentale! Se le Regioni hanno dato pessime prove tanto da suggerire apposite riforme del loro ordinamento; se alcune di esse rappresentano una crescente minaccia per i rapporti internazionali dell'Italia, per la sua sicurezza e per la sua stessa unità culturale e linguistica; se altre sono cadute nel dominio della criminalità mafiosa, cosa accadrebbe se dovesse passare la disegnata riforma? Venti modelli di amministrazione pubblica, venti modelli di pubblica istruzione tra i più disparati, venti modelli di educazione popolare, venti modelli di cittadini, venti modelli di italiani; con le violente animosità tra Regioni nord-sud, con gli egoismi e la grettezza campanilistica da tempo rispolverati, tra l'altro indegni di chi deve prepararsi al grande incontro europeo; con la cupidigia della criminalità mafiosa di mettere le mani sulla gestione della spesa ora enormemente dilatata e localmente a portata di mano; con le velleità regionali di stabilire rapporti di politica estera, con la tendenza ad acquisire funzioni di polizia e a disporre delle forze relative: di fronte a istituzioni statali logore, sfiduciate, sul piano della resa e ad una classe politica sempre pronta per viltà, per demagogia o perché priva di grandi valori morali, ai più disgustosi cedimenti disgregatori, per gareggiare contro i fantasmi dei totalitarismi e degli autoritarismi accentratori!

È questo un pericolo di tali dimensioni da far temere, con lo sbriciolamento dello Stato unitario – patrimonio prezioso ed inalienabile che nessuna forza che si rispetti può mettere a repentaglio – lo sgretolamento della Nazione, in un momento in cui salgono le ambizioni e le spinte antinazionali e frazionistiche. È sottovalutando o non degnando di attenzione pericoli del genere che siamo giunti a questo grado di dissoluzione del tessuto unitario, che i costituenti antifascisti del '48 – pur sotto lo stimolo della rivalsa contro il fascismo dell'autorità e del centralismo – si guardarono bene dal compromettere, proclamando la Repubblica « una e indivisibile » (articolo 5), garantendo la tutela del « patrimonio storico della Nazione » (articolo 9), riaffermando i valori della « Patria » la cui difesa è « sacro dovere del cittadino » (articolo 52), impegnando « tutti i cittadini » al « dovere di essere fedeli alla Repubblica » (articolo 54), e coerentemente elevando a dignità di Costituzione « l'interesse nazionale » (articolo 117).

Se la presente relazione di minoranza riuscisse a richiamare, anche solo su questo punto che è fondamentale, l'attenzione dei Colleghi della Camera per raddrizzare l'impianto della riforma riportandolo rigorosamente al « bicameralismo » e separando da questo la riforma dell'ordinamento regionale e comunque scongiurando il capovolgimento dell'articolo 117 della Costituzione, avrebbe conseguito lo scopo primario che è quello di contestare, appunto, l'impianto, di cambiare il bicameralismo « perfetto », e di avviare una autonoma riforma dell'ente Regione nelle sue strutture, nelle sue funzioni, nei suoi organi e nelle stesse dimensioni territoriali.

2. – *L'equivoco del concetto di « materia » e di certe materie attribuite alle Regioni.*

L'elenco delle materie riservate allo Stato presenta, da un lato, inaccettabili lacune – istruzione pubblica, sanità e igiene, emigrazione, difesa del suolo, protezione civile, lavori pubblici, libere professioni, sport e spettacolo – dall'altro, una serie di vuoti preoccupanti per la caduta dei poteri di indirizzo e di controllo sulle Regioni in materie che non possono affidarsi all'arbitrio locale: come

l'agricoltura e foreste, l'urbanistica, il turismo. Ma risulta equivoca e pericolosa l'indicazione di altre materie per i conflitti di attribuzione che ne scaturiranno. Ad esempio: come si individuano e chi « dichiara » le « grandi calamità naturali » ? Seveso apparterrebbe allo Stato o alla Regione ? E chi risolve il conflitto ? Quando i trasporti, le comunicazioni, i parchi e le riserve sono « nazionali » ? Se interessano due o tre Regioni a chi appartiene la competenza ? E come si definisce il concetto di « rilievo nazionale » riferito ai beni culturali e paesistici ?

Sono incertezze che non possono essere costituzionalizzate, per giunta in un testo di riforma che dovrebbe chiarire e semplificare le cose.

Non si è, in altri termini, voluto compiere sforzo alcuno nonostante i numerosi e autorevoli richiami della dottrina, per superare quell'indefinibile concetto di materia, trasfuso nell'articolo 117 ed ora riprodotto nel nuovo articolo 70 della Costituzione (articolo 3 del progetto), che tanti guasti ha prodotto nel rapporto Stato-Regioni e che è alla base del contenzioso più rilevante e spesso della paralisi di decisione per mancata o ritardata individuazione del soggetto competente. Fu lo studioso socialista poi Ministro, Massimo Severo Giannini, a rilevare con estrema decisione – anche in una audizione davanti alla Commissione bicamerale per le questioni regionali – l'equivoco e la non affidabilità del concetto di « materia » come causa prima del « braccio di ferro » fra lo Stato e le Regioni: scorporando il primo, dalle materie attribuite alle Regioni, « settori di materia » rivendicati alla propria competenza (dalla agricoltura la difesa del suolo, dalla urbanistica e dai lavori pubblici di interesse regionale i porti e gli aeroporti, ecc.). Ed ora non solo si ignora questa forte critica non isolata, ma si rifiuta di abbandonare l'instabile concetto e di cercare in quello chiaro e definito di « funzione » il superamento del vizio. Solo che le cose si aggraveranno perché saranno venti Regioni, fatte più aggressive dal nuovo ordinamento potenziato, ad assalire lo Stato per contendergli e sottrargli « settori di materie » tra quel poco che gli resta. Basti pensare, ad esempio, ai rivendicati rapporti con la Comunità Europea ed a certi aspetti della stessa politica estera e del commercio estero !

3. – *Anarchia tra Regioni se lo Stato non legifera sui princìpi.*

La proposta in esame attribuisce allo Stato la legislazione piena su certe materie che la tradizione riassume nell'espressione « bandiera, spada, toga, moneta » e che non rappresentano certo le funzioni dello Stato moderno, enormemente cresciute con la cultura, con la scienza, con la tecnologia, con la trasformazione dei costumi, con il crescere delle esigenze della società; per la mole delle materie residuali lo Stato legifera solo per i princìpi. E abbiamo visto lo Stato alla prova delle leggi-cornice, o leggi-quadro, rispetto alle Regioni: poche, tardive, incomplete ed equivoche, anche se accusate di espropriazione delle competenze regionali.

Quid juris, dunque, se lo Stato non fornisse i princìpi o fino a quando non li abbia forniti ? In entrambi i casi non si blocca l'attività della Regione, ma la stessa dovrebbe legiferare sulla base dei princìpi generali dell'ordinamento (articolo 18). Che è come dire anarchia tra le Regioni che avranno venti modi diversi di ricavare e di interpretare tali princìpi, e venti volontà diverse nel rispettarli e nell'adeguarsi ad essi. La proposta non offre alcuna garanzia: anzi l'ultimo comma dell'articolo 3 non solo non obbliga lo Stato ad emanare le « leggi organiche » (« può fissare »), ma si preoccupa di sottolinearne i limiti precisando che tale facoltà riguarda « esclusivamente i princìpi fondamentali delle funzioni che attengono alle esigenze di carattere unitario ». Ed è facile cogliere la grande contraddizione di chi riconosce le esigenze di carattere unitario e al tempo stesso dice blandamente allo Stato che, se vuole, può tutelarle con leggi di principio !

4. – *Scompare la funzione di indirizzo e di coordinamento.*

Tutto diventa ancor più grave se si consideri che viene cancellata, e quindi sottratta allo Stato, anche quella funzione di indirizzo e di coordinamento che pur serviva a mantenere una certa omogeneità di decisioni regionali o – quanto meno – a tener vivo il dovere di tale omogeneità. Tra l'altro, al di là dei predetti poteri riservati allo Stato, perché la Regione potesse legiferare sulle materie indicate nell'articolo 117 della Costituzione, dovevano concorrere due condizioni: 1) la preventiva emanazione, nella materia, della legge nazionale del Parlamento; 2) che detta legge non disciplinasse tutta la materia, ma dettasse solo i princìpi fondamentali cui far seguire la legge regionale di adattamento alle necessità locali.

Ora non c'è più niente! Lo Stato non è tenuto a fissare i princìpi e non può intervenire con nessun altro mezzo per tutelare le esigenze unitarie, per cui le Regioni, secondo l'esperienza della realtà italiana, hanno via libera sulla linea di un federalismo strisciante che balza agli occhi e che a parole si vorrebbe negare.

5. – *Al Senato, o Camera delle Regioni, le « leggi di principio », alla Camera le leggi concernenti lo Stato; ma l'istituto del richiamo ripristina il « bicameralismo perfetto » moltiplicando l'inefficienza.*

Questa dovrebbe essere la fondamentale ripartizione delle funzioni all'interno del Parlamento; l'articolo 4, infatti, premesso un elenco di materie per le quali la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere (revisione costituzionale, elettorale, bilanci, ratifiche, trattati internazionali), individua la « culla » delle leggi: nelle materie riservate allo Stato i progetti di legge sono presentati alla Camera, gli altri progetti sono presentati al Senato.

E la ripartizione potrebbe sembrare netta se non fosse complicata dall'articolo 5 che sostanzialmente ripristina il bicameralismo attraverso l'istituto del « richiamo », già proposto dalla « Commissione Bozzi » e soggetto a numerose critiche. A cosa serve proclamare la differenziazione netta e poi stabilire che l'altra Camera può sempre richiamare il progetto per sottoporlo al proprio esame? Non si dica che sono previsti tempi ristretti e particolari modalità: resta il fatto che, rispettati tempi e modalità (articolo 5), il richiamo è possibile e che l'iter legislativo è concluso quando il progetto risulti « approvato da entrambe le Camere nell'identico testo », proprio come avviene oggi. Le occasioni del « richiamo », poi, saranno molteplici e permanenti: si consideri, in primo luogo, l'interesse del Governo rispetto a quei testi varati dall'Assemblea, o modificati dall'Assemblea fuori dagli schemi o dai programmi governativi; l'interesse costante dei gruppi di opposizione, o di gruppi particolari, o correnti, all'interno di una stessa forza politica; l'interesse dei gruppi di pressione *(lobby)* per scongiurare o ritardare l'approvazione di una legge; si pensi, infine, all'interesse ed alla vanità del parlamentare proponente di avere presso la Camera di appartenenza la propria proposta presentata nell'altro ramo, ed ai meccanismi che sarà in grado di mettere in moto soprattutto mobilitando il proprio gruppo o gruppi « trasversali ». Anche questa integrale facoltà di iniziativa legislativa riservata al parlamentare, che può così presentare proposte nel ramo del Parlamento di cui non faccia parte nelle materie assegnate a tale ramo per il « principio della culla », contribuirà non poco a rendere normale e continuo il « richiamo » dei progetti di legge da una Camera all'altra, perpetuandosi in tal modo « la navetta » che si voleva evitare; con in più l'aggravante sulla quale la Commissione non ha inteso riflettere: di quali dimensioni sarà lo spreco di tempo del Parlamento per i dibattiti sull'esercizio del richiamo? C'è da credere che entrambe le Camere impe-

gneranno la maggior parte dei rispettivi calendari per deliberare sulle richieste di riesame. E a volte il Governo, che potrà averne interesse, a volte gruppi trasversali, quasi sempre i gruppi di opposizione ne approfitteranno, instaurando questo nuovo modello di ostruzionismo.

Se a queste considerazioni si aggiunge che anche il rapporto fiduciario Governo-Parlamento resta un atto bicamerale, a cosa si riduce la proclamata differenziazione? Torna dunque la prova che non il bicameralismo è il soggetto primario della riforma, ma quell'ordinamento regionale che deve polverizzare lo Stato e la Nazione.

6. – *Perché il divieto di decreti-legge sui princìpi? Il potere sostitutivo dello Stato.*

L'articolo 7 prevede che il Governo possa emanare decreti-legge soltanto nelle materie che sono destinate alla competenza dello Stato.

A parte la considerazione – relativa alla stessa norma – che la scelta della Camera come « culla » di tali provvedimenti non cambia la situazione rispetto ai difetti del « richiamo », questa limitazione delle materie rappresenta una ulteriore, ingiustificata espropriazione dei poteri dello Stato.

Siamo ben convinti che le leggi organiche, che sono leggi di princìpi, debbano seguire la forma dei disegni di legge, ma non è da escludersi pregiudizialmente la necessità e l'urgenza di intervenire per decreto-legge per evitare il rischio di una legislazione regionale priva di orientamenti fondamentali. Ma è anche da prevedersi un potere sostitutivo, sia pure provvisorio, dello Stato sulle materie di competenza regionale, nel caso in cui la Regione non legiferi lasciando la materia relegata nelle vecchie norme che lo Stato ha il diritto-dovere di adeguare alle nuove necessità.

Il previsto diniego crea il pericolo di una legislazione superata e anacronistica su materie di primaria importanza che potrebbero, in tal modo, vedere non risolti ed anzi compromessi i problemi.

Un nostro emendamento per correggere l'errore è stato respinto dalla Commissione, ma ci appelliamo all'Assemblea per ristabilire questo indispensabile potere dell'Esecutivo.

7. – *La tendenza delle Regioni a statuto speciale ad acquisire i nuovi poteri delle Regioni a statuto ordinario.*

Il capovolgimento dell'individuazione delle competenze tra Stato e Regione ed il trasferimento a queste ultime di tutte le materie residuali, ha aperto il pericoloso gioco alla parificazione tra i due tipi di Regioni con la tendenza di quelle a statuto speciale a godere dei privilegi della specialità come un *plus* rispetto ai nuovi poteri attribuiti alle Regioni a statuto ordinario, estensibili a tutto l'ordinamento regionale.

Noi abbiamo già sottolineato la gravità della scelta rispetto alle Regioni « ordinarie », ma il pericolo si moltiplica quando si consideri l'applicabilità del nuovo sistema alle Regioni speciali. E rileviamo subito che è da respingersi la relazione tra i due ordinamenti regionali che la Costituzione ha voluto ben separati e distinti anche per la diversa fonte di emanazione dello statuto, per cui la legge costituzionale che approva lo statuto speciale è garanzia di tutela della specialità, ovvero della speciale forma di autonomia, ma è al tempo stesso garanzia per lo Stato e difesa dai pericoli insiti nell'espansione dei poteri in Regioni di confine o in Regioni dalle particolari caratteristiche geografiche. Lo Stato, in altri termini, ha già risposto alle esigenze delle cinque Regioni particolari stabilendo negli statuti, con procedura costituzionale, i relativi speciali poteri, ma segnando così il limite invalicabile a tutela della propria sicurezza; non si può ora travalicare questo limite, generosamente a suo tempo disegnato, accampando difese di fronte al rafforzamento dei poteri delle altre quindici Regioni che non presentano tipologie

assimilabili alle Regioni speciali, né queste ultime possono darsi per statuto un proprio ordinamento ed una propria forma di governo e vanno decisamente respinti tutti itentativi in tal senso. In Commissione qualcuno ha proposto che nei tre anni (così elevato il termine su nostra proposta) per l'emanazione delle leggi organiche, le Regioni a statuto speciale conservino quanto hanno e in più acquisiscano quanto viene ora dato a quelle ordinarie, ma la manovra è stata per il momento sventata. Vedremo cosa proporrà in proposito la Commissione bicamerale per le questioni regionali che si è espressamente riservata una proposta: ciò che ora conta è ribadire che le Regioni a statuto speciale non devono essere neppure sfiorate dalla riforma, perché l'unica procedura applicabile all'ordinamento speciale è l'eventuale adeguamento degli statuti da realizzarsi con legge costituzionale, senza peraltro bisogno di prevedere in questa sede tale promessa.

E se venisse riproposto il problema, premesso che gli statuti speciali hanno la doppia finalità di stabilire norme sostanziali (competenze) e norme ordinamentali, solo per questa seconda ipotesi potrebbe aprirsi un dibattito, mai per la prima. Noi, comunque, confermiamo che se la Costituzione ha voluto che le Regioni speciali, a differenza dalle altre, non possano darsi lo statuto se non con l'eccezionale cautela della legge costituzionale, la ragione doveva essere ben valida e rispondente alla realtà di una situazione che non solo oggi non è mutata ma che anzi rafforza – dopo tante negative esperienze – l'esigenza delle cautele procedurali e sostanziali: non si dimentichino, ad esempio, i riflessi di carattere internazionale per l'Alto Adige!

8. – *Pluralità dei sistemi elettorali e delle forme di governo regionale. Il tentativo di rinviare agli statuti anche le cause di ineleggibilità e le condizioni di incompatibilità.*

L'articolo 15 aggiunge un comma all'articolo 122 della Costituzione che è del tutto coerente col disegno disgregatore dell'unità nazionale e dello stesso principio di uguaglianza tra cittadini del medesimo stato. Fino ad oggi il sistema di elezione dei consiglieri regionali e la disciplina della forma di governo hanno avuto unitario riferimento alla « legge della Repubblica » come stabilito proprio dall'articolo 122: unica legge per tutte le regioni a statuto ordinario, mentre il Parlamento provvederà con altre leggi per le Regioni ad autonomia speciale. Questa espressa previsione di una unica legge è stata sottolineata dai commentatori e risponde alla fondamentale esigenza di garantire l'uniformità del sistema elettorale e della forma di governo locale nel territorio dello Stato. In nome di quali nuovi princìpi e di quali reclamate esigenze si sovverte oggi questa meditata decisione costituzionale? Torna in campo la voluttà disgregatrice che preferisce l'anarchia anche in una materia delicata come è quella elettorale ipotizzando varietà di sistemi e di forme di governo, per cui in una Regione potrà aversi un sistema maggioritario ed un governo presidenziale direttamente eletto dal popolo, e nella Regione finitima un sistema proporzionale ed un governo eletto dal consiglio, così accentuando la divaricazione tra Regioni e la diversità nell'esercizio e godimento dei diritti tra cittadini. Un valido aggiornamento costituzionale, rispettoso delle tendenze della società italiana, potrebbe indicare la forma presidenziale come unica forma di governo regionale. Ma dove si getta addirittura la maschera è nel tentativo di ricondurre agli statuti regionali anche la disciplina delle cause di ineleggibilità e delle condizioni di incompatibilità. Qui si aggrediscono diritti soggettivi e si sottopongono i cittadini dello stesso Stato a trattamenti differenziati e si affida all'arbitrio locale una materia che richiede una rigorosa disciplina unitaria. Il tentativo è stato in Commissione respinto e ci auguriamo che nessuno osi riproporlo in Aula col fine di consolidare le fondamenta dello Stato pre-federale.

9. – *L'autonomia impositiva delle Regioni come annullamento del principio dell'unitarietà del sistema fiscale.*

Il previsto passaggio (articolo 13) dall'attuale forma di autonomia finanziaria ad una forma di finanza primaria attribuita alle Regioni completa l'opera di disgregazione dello Stato e della Nazione e stravolge il principio, sempre conclamato e ritenuto imprescindibile, dell'unitarietà del sistema fiscale.

Si sostiene che allo Stato deve restare la cosiddetta erarialità, i redditi, mentre alle Regioni, per il principio dell'autonomia impositiva secondo cui a servizio locale deve rispondere tributo locale, deve attribuirsi tutto il resto. Ma la norma prevede che per le « spese necessarie per l'adempimento delle funzioni » vadano alle Regioni « tributi propri », « quote di tributi erariali », « trasferimenti generali e speciali da parte dello Stato senza vincoli di destinazione », in relazione ai « bisogni » ed agli « obiettivi nazionali di riequilibrio ».

Come si vede la prevista *autonomia finanziaria* supera di gran lunga la vera e propria *autonomia impositiva* che da sola non basta al soddisfacimento delle esigenze regionali; per cui non si comprende perché la riforma abbia voluto introdurre questo elemento disgregatore e non scegliere la strada dell'unitarietà del sistema fiscale e del trasferimento dallo Stato alle Regioni di idonee somme rapportate alle esigenze locali e di riequilibrio senza vincolo di destinazione. La mutilazione imposta comunque allo Stato risulta in tutta la sua gravità se si aggiunge che « per provvedere a scopi determinati » e addirittura « per valorizzare le aree depresse » lo Stato può sì intervenire con propri finanziamenti ma « d'intesa » con le Regioni, il che appare assurdo, paralizzante, e apertamente punitivo nei confronti dello Stato posto sotto tutela anche di fronte ai suoi doveri ed alle sue primarie funzioni.

La norma è dunque tutta da cancellare e se proprio l'eterogenea maggioranza parlamentare volesse insistere su questa strada, si sopprima l'autonomia impositiva, (diretto reperimento dei fondi), ci si fermi all'autonomia finanziaria (che rappresenta già una lacerazione notevole) e si liberi lo Stato da ogni forma di insopportabile e ritardante « intesa » per perseguire « scopi determinati » che possono essere anche urgentissimi, e per valorizzare le « aree depresse ».

A questo proposito non ci sembra opportuna la costituzionalizzazione delle « aree depresse », espressione inadatta ad un testo costituzionale, che il vigente articolo 119 aveva pregevolmente evitato.

Cosa dire, infine, del contribuente italiano che si vedrà assalito da una pluralità di soggetti titolari del potere impositivo – dallo Stato, alle Regioni, ai comuni, ad altri enti locali – e dell'ingente aumento della spesa per l'esazione di questa pletora di tributi ?

10. – *La Commissione bicamerale per le questioni regionali può essere integrata secondo il criterio della rappresentanza proporzionale.*

Si è discusso in Commissione sul come far partecipare le Regioni all'attività legislativa nelle materie di loro competenza ed è naturalmente emersa la funzione della Commissione bicamerale per le questioni regionali costituzionalmente prevista.

Noi non possiamo aderire ad una partecipazione diretta alla attività legislativa che non è neppure ipotizzabile per carenza di legittimazione dei soggetti provenienti dalle Regioni; ma, nell'ambito della funzione consultiva riservata a questo organismo parlamentare, non ci opporremo ad una integrazione della Commissione bicamerale con rappresentanti eletti dalle Regioni a condizione che venga rispettato il criterio della proporzionalità. L'integrazione con 20 membri, uno per Regione, come è stato proposto in Commissione affari costituzionali prima della decisione di rimettere all'Assemblea il problema, altererebbe nella

Commissione bicamerale la rappresentanza proporzionale dei gruppi che deve, invece, essere rigorosamente rispettata.

PARTE III.

LA PROPOSTA DEL MOVIMENTO SOCIALE ITALIANO-DESTRA NAZIONALE

1. – *Critica al bicameralismo. La rappresentanza politica non rispecchia la realtà economica e sociale dello Stato moderno. Le rappresentanze socio-economiche nel Parlamento irlandese. La « rappresentanza organica » nell'Assemblea costituente. L'affermarsi della tecnica come comprimaria necessaria della politica. La crisi della rappresentanza e le tendenze del neocorporativismo. Le categorie produttrici nuovi soggetti politici. Il suffragio universale non è una super-norma o un principio immodificabile.*

Il sistema bicamerale è una contraddizione del principio della rappresentanza politica, perché appare razionalmente inconcepibile che l'esercizio della sovranità del popolo possa essere delegato contemporaneamente con due atti di trasmissione aventi per oggetto l'identico mandato.

La duplicità della rappresentanza ha ragion d'essere plausibile solo quando risponde a motivi inerenti alla strutturazione federale dello Stato, perché in tal caso una delle Camere rappresenta gli interessi dei singoli Stati federati; ma nella dottrina e nella prassi costituzionale moderna la soluzione bicamerale convenzionale della rappresentanza politica è stata anche oggetto di modifica sia per la constatazione dell'irrazionale duplicità della rappresentanza, sia per la convinzione che la rappresentanza fondata sul suffragio universale, in ossequio alla rigorosa attuazione del principio della sovranità popolare, non possa rispecchiare la realtà economica e sociale dello Stato moderno. Per questo si è auspicato che fosse giusto che la misura del peso economico e sociale effettivo si traducesse in un uguale peso politico mediante l'istituzionalizzazione di tali realtà nell'ambito della rappresentanza politica.

La nostra proposta di modifica va intesa come un contemperamento di impostazioni diverse: non chiediamo di trasformare la democrazia politica in una democrazia degli interessi delle categorie produttrici, degli ordini professionali ecc., ma di garantire una rappresentanza integrata: da un lato, una sola Camera composta di « deputati » eletti a suffragio universale diretto, dall'altro, e per l'altra metà, di « rappresentanti delle categorie produttrici » eletti a suffragio diretto nell'ambito delle rispettive categorie.

In subordine, proponiamo il mantenimento del bicameralismo con un Senato delle categorie eletto a suffragio universale nell'ambito delle categorie produttrici.

Non appare che tale sistema contrasti con il principio del suffragio universale, dal momento che esso incide « solo parzialmente » sull'elezione della o delle Camere.

Occorre inoltre tener conto che già ora il principio del suffragio universale si realizza in modo difforme: mentre l'elettorato attivo della Camera è ancorato al compimento della maggiore età, per il Senato la fascia degli elettori si riduce, in quanto il diritto matura al venticinquesimo anno.

Lo stesso elettorato attivo per la Camera mutò quando fu modificata la legge « ordinaria » sul compimento della maggiore età, fissata ora a 18 anni (mentre prima era stabilita a 21 anni).

Rappresentanze socio-economiche sono ammesse anche dal diritto comparato: la costituzione irlandese in vigore dal 1937, prevede che il Parlamento nazionale (Oireachtas) possa « istituire o riconoscere consigli funzionali o di categoria che rappresentino settori della vita sociale della popolazione » (articolo 15).

Ma è doveroso ricordare, ad ulteriore contrasto della tesi del Presidente relatore onorevole Labriola sulla intangibilità della super-norma in tema di rappresentanza

politica (seduta del 7 maggio 1991), che di un tipo di « rappresentanza organica » si parlò a lungo in Assemblea Costituente.

Sostiene l'onorevole Labriola che la « Commissione non può entrare nel merito della rappresentanza politica e se tale questione dovesse essere posta avrebbe dubbi sulla ammissibilità di modifiche posto che la modificazione del principio del suffragio universale, diretto e segreto determinerebbe una modifica di regime non attuabile con il ricorso all'articolo 138 della Costituzione ». La questione è stata da noi effettivamente posta con una serie di emendamenti votati e respinti. Ma l'Assemblea Costituente, in relazione e sul presupposto dell'ampio dibattito svoltosi sull'articolo 39 che apriva la strada al riconoscimento giuridico dei sindacati, passando ad affrontare il tema della composizione del Senato, si trovò di fronte ad una proposta della democrazia cristiana che indicava la soluzione della « Camera organica », rappresentativa, cioè, di interessi di categorie economiche sindacali e culturali organizzate. Tale soluzione presupponeva necessariamente il riconoscimento giuridico dei sindacati. Non fu accolta dalla Assemblea; ma fu discussa e non furono sollevate formali pregiudiziali (Vittorio Falzone, primo redattore dei resoconti parlamentari, « *Commento e Note* » che accompagnano la prima pubblicazione della Carta Costituzionale, Colombo editore). Questa acuta osservazione, che scompare subito dai successivi commentari, dimostra come i costituenti si siano ben posti il problema della integrazione della rappresentanza, oggi dimezzata, attraverso una Camera politica eletta dai partiti ed una Camera delle competenze rappresentative degli interessi delle categorie produttrici e, pregevole indicazione, di quelle « culturali ». Non è il caso di riprodurre gli interessanti risvolti del dibattito, ma è opportuno ricordare le principali proposte.

Progetto Ambrosini - II Sottocommissione - 24 settembre 1946:

« nella rappresentanza nazionale i problemi sono considerati dal punto di vista ideologico, politico e prospettati in sintesi; nella rappresentanza degli interessi invece ogni questione viene esaminata inizialmente da un punto di vista più preciso, particolaristico, analitico, per poi naturalmente passare alla sintesi.

Se pertanto si arrivasse a considerare la rappresentanza degli interessi secondo il punto di vista sopra accennato, vale a dire come rappresentanza di funzioni sociali, di attività lavorative e quindi di interessi esprimenti effettivamente le forze vive della società, forse ogni equivoco verrebbe subitamente a cessare.

Il sistema della rappresentanza delle categorie della produzione, della cultura e delle attività lavorative in genere non contrasta col principio della rappresentanza popolare della prima Camera, ma lo integra. Per altro va rilevato che non tutti i seggi della seconda Camera andrebbero assegnati ai rappresentanti delle categorie di cui si discute, ma solo una parte; cosicché non è a temere che tali rappresentanti potrebbero trovarsi in condizione di imporre la loro volontà ».

Progetto Tosato - II Sottocommissione - 25 settembre 1946:

« *Art. 1.* — Il Senato è composto dai rappresentanti effettivi degli interessi generali attinenti: 1°) agli enti locali territoriali; 2°) alla scuola, alla cultura, all'arte; 3°) al lavoro; 4°) all'industria e al commercio; 5°) all'agricoltura; 6°) all'artigianato; 7°) alla giustizia; 8°) alla sanità pubblica ».

« *Art. 3.* — Una legge provvederà alla determinazione delle istituzioni e associazioni legittimate, in ciascuna regione, alla designazione dei senatori. Una legge provvederà pure alla determinazione del procedimento con cui le designazioni avranno luogo ».

Progetto Bozzi - II Sottocommissione - 27 settembre 1946:

« *Art. 2.* — I Senatori sono scelti con elezione a suffragio diretto, universale, da parte dei cittadini domiciliati in ciascuna regione.

Possono essere eletti cittadini domiciliati nelle regioni e appartenenti alle categorie indicate nell'articolo... *(elencazione dell'onorevole Tosato)*.

Ciascuna assemblea regionale determina, all'inizio di ogni legislatura, i seggi che debbono spettare ad ogni categoria ».

In sede di II Sottocommissione, in data 28 settembre 1946, sul *Progetto Ambrosini* gli onorevoli *Laconi, Farini, Ravagnan e La Rocca presentarono il seguente ordine del giorno:*

« La seconda Sottocommissione, in ordine al modo di costituzione della seconda Camera, decide: 1°) il numero dei rappresentanti di ogni Regione nella seconda Camera è proporzionale alla sua popolazione; 2°) i deputati della seconda Camera sono eletti a suffragio diretto e segreto dai componenti i Consigli comunali di ciascuna Regione; 3°) sono eleggibili, a membri della seconda Camera, tutti i cittadini che abbiano compiuto il trentesimo anno di età e concorrano attivamente alla vita economica, sociale e culturale della Regione ».

Progetto Mortati - II Sottocommissione - 27 settembre 1946:

« *Art. 5.* — I seggi di senatore assegnati ad ogni Regione sono per metà coperti con elezione a suffragio diretto, universale, e per l'altra metà con elezioni da effettuarsi nell'ambito di speciali collegi elettorali, formati in base alla appartenenza dei cittadini ad una delle seguenti categorie di attività produttive: *a)* agricoltura e pesca; *b)* industria, compresa quella dei trasporti e bancaria; *c)* commercio; *d)* scuola e cultura; *e)* giustizia; *f)* urbanistica, sanità ed igiene; *g)* amministrazione pubblica.

Art. 9. — Partecipano alle elezioni per la parte dei senatori da eleggere a suffragio generale tutti i cittadini i quali abbiano compiuto il 25° anno di età.

Sono elettori nei collegi speciali i cittadini appartenenti alle singole categorie che abbiano compiuto il 21° anno di età (oppure, che abbiano raggiunto la maggiore età).

Art. 10. — Sono eleggibili alla carica di senatore i cittadini, i quali oltre a possedere i requisiti richiesti per le elezioni alla Camera dei Deputati, abbiano raggiunto l'età di anni 40, e abbiano coperto per almeno due anni una delle seguenti cariche:

a) ... ecc.

Per l'elezione nei collegi speciali occorre altresì che i candidati appartengano effettivamente alla categoria corrispondente a ciascuno dei collegi stessi ».

Progetto Piccioni - II Sottocommissione - 15 ottobre 1946:

l'onorevole Piccioni tenne « a far presente che il pensiero del suo Gruppo, in merito al problema della formazione della seconda Camera, è rappresentato dai seguenti punti contenuti nell'ordine del giorno dell'onorevole Mortati »:

« *Art. 4.* — I seggi di senatori assegnati ad ogni Regione sono per metà coperti con elezioni a suffragio diretto universale, e per l'altra metà con elezione da effettuarsi nell'ambito di speciali collegi elettorali, formati in base alla appartenenza dei cittadini ad una delle seguenti categorie di attività produttiva:

a) agricoltura e pesca;

b) industria, comprese quelle dei trasporti e bancaria;

c) commercio;

d) scuola;

e) giustizia;

f) urbanistica, sanità ed igiene;

g) amministrazione pubblica ».

Il Presidente della Commissione per la Costituzione Ruini, in data 9 ottobre 1947, riferì su quanto stabilito dal Comitato. « Per quanto concerne le categorie degli eleggibili al Senato, ho già altra volta accennato, e debbo ora ricordare, come è stata impostata la loro formulazione. Il motivo fondamentale che la giustifica era di trovare, anche nella qualificazione dei senatori, una differenziazione del Senato dall'altra Camera, ed una accentuazione del suo carattere più particolare di com-

petenza e di tecnicità. Per il criterio di qualificazione la seconda Sot-tocommissione, presieduta dall'onorevole Terracini, partì col proposito di andare incontro, se era possibile, all'idea sostenuta dall'onorevole Piccioni e da altri colleghi, delle categorie professionali, ispirate alla rappresentanza organica; era una via di mezzo; il corpo elettorale unico avrebbe scelto gli appartenenti a tali categorie. La Sottocommissione si pose al lavoro. Ma per strada si è trasformata la cosa: ed invece di categorie più propriamente professionali o di rappresentanza organica, si sono avute categorie di più complesso e vario ordine; così che l'intento originario della loro configurazione è andato perduto. L'elenco che è risultato dà luogo ad incertezze e fa sorgere il dubbio se convenga mantenere il sistema della categorie od abbandonarlo.

Debbo ad ogni modo, rilevando un'osservazione dell'onorevole Nobili Tito Oro, che trova come la formula proposta, dimenticando e trascurando gli elementi operai, offenda e ferisca i princìpi del lavoro e della democrazia, osservare che fra le categorie vi sono quelle dei membri di Consigli, non solo nazionali o regionali, ma provinciali di organizzazioni sindacali, e ciò per gli operai come per i datori di lavoro; così che non vi è stata la dimenticanza denunciata.

Ma altri rilievi si possono fare. Vi è stato, in Sottocommissione e poi in Commissione plenaria, uno sforzo notevole per trovare un ordine logico e graduato delle categorie. Si è fatto capo soprattutto, al concetto di comprendervi chi già ha ed ha avuto in qualche modo un mandato, una designazione, una funzione di rappresentanza in un'assemblea politica o amministrativa, o professionale o, persino, in una società anonima o cooperativa. Ma si è poi creduto di dover ammettere anche chi, non avendo un titolo di questo genere, ad esempio dirigesse personalmente un'azienda della stessa vastità di quella stabilita nelle anonime e cooperative per renderne eleggibili gli amministratori.

Si è cercato di ricondurre le categorie lore, sarebbero quattro: cariche politiche, amministrative, ordini professionali e culturali, sindacati. Ma bisogna confessare che la formulazione ottenuta, con ogni sforzo, non è riuscita soddisfacente e sufficiente, anche per alcuni di quelli che avevano partecipato alla formulazione stessa; e poi, ha provocato così numerose proposte di soppressione. Il Comitato, pur ritenendo che sarebbe opportuno richiedere qualifiche speciali pei senatori, ha d'altra parte considerato che, essendo avvenuta in altro modo – con l'adozione dei sistemi elettorali – la differenziazione delle due Camere, vien meno la ragione più forte per il sistema delle categorie. Pertanto il Comitato ha aderito, a maggioranza, agli emendamenti soppressivi ».

Si può quindi affermare che l'idea era stata ritenuta valida da tutte o quasi le forze politiche, e che cadde per strada solo per motivi più tecnici e procedurali che politici, e cioè per la difficoltà di individuare le categorie professionali o di rappresentanza organica.

Ma se allora l'Assemblea Costituente, pur evidenziando il problema, non ritenne matura la scelta della rappresentanza globale degli interessi, universali e particolari, della persona umana, oggi, dopo decenni di radicali cambiamenti che hanno posto in primo piano i nuovi soggetti della politica, questa esigenza diventa ineludibile.

Per gli argomenti desunti dalla normativa costituzionale interna, dalle costituzioni di altri Stati e dalla dottrina, laddove a giustificazione del bicameralismo pone l'esigenza « promanante dalla differenza di posizione assunta dal popolo secondo che esso si faccia intervenire alla elezione come totalità indistinta, o invece secondo il genere di attività professionale esercitata » (MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976), non potrebbe essere contestabile l'introduzione del sistema proposto.

Occorre tener conto, a sostegno della tesi, anche dell'affacciarsi di fenomeni che tendono a porre in crisi l'istituto

Nel mondo contemporaneo si manifesta una marcata tendenza verso l'assunzione di un rilievo sempre maggiore da parte della « tecnica »; l'espandersi della legislazione – conseguente all'ampliamento dello spazio di intervento dello Stato nei vari settori della vita economica e sociale – richiede cognizioni tecniche sempre più vaste.

L'attribuzione del potere in base alla competenza tecnica porta al superamento dello strumento elettorale, salvo il suo recupero nell'ottica di una diversa rappresentanza in cui gli appartenenti ad una categoria procederebbero all'elezione del candidato ritenuto più idoneo a rappresentare gli interessi della categoria, con la conseguenza di ricadere nella rappresentanza degli interessi (più che nell'attribuzione del potere ai competenti) (SPIRITO, *Parlamento e demagogia* in *Corporativismo e parlamentarismo*, a cura di Spirito, Valitutti e A. Negri, Roma, 1976).

L'altro aspetto della crisi della rappresentanza è dato dal progressivo irrompere nella vita della comunità organizzata a Stato degli interessi settoriali, alla cui cura provvedono istituzionalmente gruppi più o meno organizzati (MARAFFI, *La Società neocorporativa*, Bologna, 1981), tanto che si è giunti a proporre il ritorno ad una rappresentanza di tipo corporativo.

Il neocorporativismo si contrappone al principio dell'eguaglianza formale di tutti i cittadini elettori, ma il principio dell'eguaglianza formale deve trovare adeguata compensazione nel fine di assicurare un'adeguata eguaglianza sostanziale. Alla visione radicalmente pessimistica sulla crisi definitiva della rappresentanza politica se ne contrappone una più articolata, indirizzata a riconoscere nell'emergere di certi aspetti di corporativismo una risposta efficace a quei *deficit* funzionali che sono propri dei regimi democratici nella loro forma tradizionale (M. COTTA, *Parlamento e rappresentanza*, in *Manuale di scienza della politica*, a cura di Pasquino, Bologna, 1986).

La difficoltà consiste proprio nella circostanza che una realtà tutta dominata dai rapporti di forza basati sul peso economico (e sociale) delle sue diverse componenti deve essere piegata negli schemi della rappresentanza e della designazione elettiva dei rappresentanti propri della democrazia politica, che si basa invece su una realtà atomizzata, nella quale la forza di ciascun elettore (o il suo peso) è assunta come identica a quella di tutti gli altri.

Non pare possibile tuttavia, allo stato attuale di evoluzione delle nostre istituzioni, ricorrere a schemi differenti da quelli della rappresentanza e della designazione dei rappresentanti, pena la creazione di una divaricazione troppo forte, sul piano stesso del principio di legittimazione, fra istituzioni della democrazia corporata e istituzioni della democrazia politica.

La scelta è allora quella di procedere alla designazione dei rappresentanti attraverso elezione diretta degli appartenenti alle varie categorie. Il problema è stato posto nella ricerca svolta dal « Gruppo di Milano » e diretta da Gianfranco Miglio ed in questo ambito Franco Pizzetti ha affrontato la tematica del rapporto fra democrazia politica e democrazia corporata (si veda *Verso una nuova Costituzione*, I, Milano, 1983), giungendo alla conclusione che la via da seguire sia quella di modificazioni della Costituzione (pagg. 484 e seg.).

Ogni Stato si realizza completamente se e nel grado nel quale la società che lo concretizza può esplicare la sua organica ed inalienabile sovranità attraverso i corpi sociali che la costituiscono, se e nella misura in cui si realizza – perlomeno tendenzialmente – una immanenza fra società e strutture.

Per questo è « urgente, nel momento in cui si considerano i problemi di riforma del Parlamento, considerare la necessità di far partecipare le forze del lavoro, della produzione, dell'arte, della tecnica e della scienza alle decisioni dello Stato ». Per contrastare l'azione di impossessamento del potere dei parlamentari e del Parlamento da parte dei partiti, già nelle conclusioni del Comitato di studio per l'esame dei problemi istituzionali, no-

minato nella seduta del 29 settembre 1982 dalla I Commissione della Camera, si faceva riferimento a « rappresentanze elette dei partiti e rappresentanze elette delle categorie, in un sistema nel quale i partiti funzionano come grandi forze orientatrici della pubblica opinione e le categorie come organizzazione degli interessi » (in tal senso la nota del deputato Pazzaglia), (cfr. *Il Parlamento e le riforme istituzionali* », Raccolta di testi e documenti a cura di G. F. Ciaurro, G. Negri, S. Simoni, Roma, 1988, pagg. 305 e seg.).

Proprio perché nei partiti si vede un ostacolo ad una maggiore partecipazione dei cittadini alle decisioni che li concernono si propongono « forme di partecipazione istituzionalizzata degli interessi locali o professionali ai processi decisionali amministrativi e legislativi » (Nocilla, Ciaurro, *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVIII, pag. 607).

Sin dalla IX legislatura fu presentata la proposta di legge costituzionale n. 4168, d'iniziativa dei deputati Franchi ed altri, in cui si proponeva un'unica Camera (dei deputati e delle categorie), eletta per una metà dalle categorie produttrici e per l'altra metà da tutti i cittadini. Non sorsero allora « dubbi sull'ammissibilità » di tale proposte di modifica !

Agli atti della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali figura un progetto di *Nuova Repubblica*, che all'articolo 28 prevede una composizione del Parlamento coincidente con la nostra proposta di modifica costituzionale (si veda la relazione del deputato Franchi in *Il Parlamento e le riforme istituzionali*, III, pag. 308).

Vorremmo tuttavia contestare la tesi che l'universalità del suffragio sia un principio immodificabile con la procedura di revisione costituzionale. A questo proposito la tesi più accreditata esclude nella revisione della Costituzione sia i riferimenti alla Costituzione materiale, talvolta indicata come supernorma, sia l'esistenza di limiti « taciti »; tiene conto solo dei limiti testuali e ritiene inaccettabile la natura assoluta dei limiti, data la parità gerarchica tra Costituzione e leggi di revisione; in questa ottica unico limite testuale è l'articolo 139 della Costituzione che esclude come oggetto di revisione la forma repubblicana (e tale certamente non sarebbe la modifica di norme o princìpi relativi al suffragio) (S. M. Ciccone-NETTI, *La revisione della Costituzione*, Padova, 1972).

Né va trascurato che può aversi l'approvazione di modifiche costituzionali incompatibili con il permanere in vigore di norme costituzionali precedenti, come avverrebbe con l'approvazione delle nostre proposte nei confronti di norme vigenti, ove ritenute non conciliabili.

2. – *I nostri emendamenti al progetto.*

Le linee sopra esposte sono state tradotte in Commissione in appositi emendamenti principali ai quali hanno fatto seguito emendamenti subordinati che, sconfitta la tesi, tentano il miglioramento delle proposte altrui.

A. Un primo gruppo comprende tra l'altro:

a) Parlamento monocamerale: « Camera dei Deputati e delle Categorie » eletta per metà a suffragio universale diretto, per l'altra metà dalle categorie riconosciute, nell'ambito delle medesime, con l'elettore che vota, con schede separate, per la rappresentanza politica e per la rappresentanza di categoria; sistema elettorale proporzionale;

b) rinvio alla legge per il riconoscimento delle categorie che devono comprendere tutte le attività economiche, culturali e morali rappresentative della intera società;

c) durata della legislatura fissata in quattro anni, onde porre termine alla trentennale crisi delle legislature dopo il terzo anno; del resto altri Stati applicano questo termine che, per un sistema efficiente, è garanzia di compimento di un ampio ciclo programmatico;

d) autorizzazione a procedere contro i membri del Parlamento solo per i reati manifestamente politici;

e) incompatibilità tra funzione parlamentare e funzione di governo: incompatibilità di entrambe le funzioni con qualsiasi altra attività pubblica o privata. Queste incompatibilità assolute, per le quali il membro del Governo o del Parlamento non può assumere incarichi – pur gratuiti – di alcun genere, mentre da un lato taglia corto sull'attuale sistema che vede la commistione di incarichi e di cariche più o meno apertamente retribuiti e la confusione di attività incompatibili che, per altro, sottraggono il parlamentare, il Ministro o il Sottosegretario alla loro primaria funzione, dall'altro restituiscono prestigio e chiarezza alla funzione medesima non più confusa con altre e non più strumento di valorizzazione delle altre per scopi privati; ma al tempo stesso questa nostra radicale proposta risolve il difficile problema dell'indennità di Parlamento e di Governo, oggi contestata e disprezzata dall'opinione pubblica, ma domani non contestabile perché rapportata alla altissima responsabilità di tali funzioni, alla loro primaria collocazione nella gerarchia statuale, al modo pieno ed esclusivo del loro esercizio finalmente libero da ogni inquinamento e da ogni distrazione;

f) referendum propositivo e referendum per deliberare l'abrogazione o l'approvazione di una legge. L'esercizio del potere referendario se deve essere razionalmente disciplinato per evitare i pericoli delle suggestioni propagandistiche, dei travisamenti, delle disaffezioni, deve però essere accessibile ed agibile quale strumento di democrazia diretta, dovendosi respingere ogni tendenza allarmistica e limitatrice.

B. Un secondo gruppo prevede proposte subordinate:

a) sistema bicamerale con netta differenziazione dei soggetti titolari della rappresentanza: Camera dei Deputati, Senato delle Categorie. La tesi è, appunto, subordinata in quanto è senza dubbio preferibile perché più moderno, più razionale e quindi più efficiente, istituzionalizzare l'incontro dialettico tra politica e competenza in una sola Camera; ma se le resistenze al monocameralismo si presentassero – come sembra – insuperabili, questa nostra seconda proposta potrebbe soddisfare le esigenze della più qualificata e sostanziale differenziazione delle due Assemblee, e al tempo stesso l'urgenza di un nuovo tipo di rappresentanza integralmente rappresentativa della società;

b) nuova formulazione dell'articolo 70 (articolo 3 del progetto) della Costituzione con integrazione delle materie attribuite alla competenza legislativa dello Stato. Si subisce, cioè, il capovolgimento di attribuzioni delle competenze, ma si colmano le gravi lacune aperte dal testo approvato restituendo, tra l'altro, allo Stato la pubblica istruzione di ogni ordine e grado, l'informazione, la protezione civile, la sanità e l'igiene, i lavori pubblici, l'urbanistica, i trasporti e le comunicazioni, e stabilendo l'obbligo dello Stato di fissare con legge organica i princìpi fondamentali su tutte le materie trasferite alle Regioni;

c) nuova formulazione dell'articolo 117 della Costituzione opportunamente emendato di alcune materie nelle quali più palese è il fallimento regionale (assistenza sanitaria e ospedaliera, urbanistica, acquedotti, agricoltura e foreste, artigianato), che tornano così alla competenza esclusiva dello Stato;

d) nuova formulazione dell'articolo 118 (articolo 12 del progetto) della Costituzione per stabilire la facoltà dello Stato di attribuire direttamente alle province e ai comuni le funzioni amministrative di interesse locale, nelle materie di competenza della Regione, e l'obbligo per la Regione di delegare tutte le funzioni amministrative alle province ed ai comuni e di avvalersi, quindi, dei loro uffici.

PARTE IV.

CONCLUSIONI

Siamo di fronte ad una riforma che travalica l'obiettivo assegnatole e compromette l'unità dello Stato e l'integrità della Nazione.

La società italiana chiede *efficienza* dell'apparato pubblico e si risponde centrando tutto sull'ente più incapace e indeciso, più aperto alle clientele ed allo spreco. Chiede *rapidità del processo legislativo e chiarezza delle norme* e si risponde complicando il sistema con meccanismi paralizzanti, conservando i difetti del bicameralismo, lasciando il Parlamento in balia dei partiti e dei loro affari. Chiede « *più Stato* », più ordine per fronteggiare la criminalità organizzata, realizzare il riequilibrio e quelle formidabili opere – come i grandi acquedotti – che nessuna Regione o nessun insieme di Regioni potrà mai concepire ed attuare, e si risponde indebolendo e punendo lo Stato a tal punto da ridurlo all'impotenza e da comprometterlo persino come valore. Chiede *unità, prestigio, credibilità* per affrontare lo storico appuntamento europeo, cioè gli Stati dalle forti identità nazionali, dalle grandi capacità produttive, dai non celati orgogli patriottici, e si potenziano invece gli egoismi locali, le tendenze frazionistiche e il disfattismo nazionale. Chiede la *rigenerazione della classe politica* attraverso la vitalità produttiva e morale delle categorie, dei quadri, delle competenze, di tutti i nuovi soggetti politici da introdurre nelle assemblee legislative come un'ondata di decisionismo e di efficientismo, e si risponde chiudendo a riccio il Parlamento, privilegio e monopolio della partitocrazia, cittadella irragiungibile, estranea alla gente, separata dalla fonte della autentica sovranità.

Sono due le strade del movimento riformatore: quella che guarda al bene della società, e quella che guarda al bene dei partiti. La prima vuole i cambiamenti per rinnovare uno Stato anacronistico, modernizzandone tutti gli organismi e gli strumenti, riunificando il potere alla responsabilità, rivendicando il primato della persona umana e realizzando la partecipazione popolare a decidere attraverso il rapporto diretto tra governanti e governati. La seconda vuole i cambiamenti per consolidare il sistema dei partiti, guadagnando ad essi nuovi spazi di potere e negando – in nome di princìpi falliti alla prova costituzionale e sociale – ogni alternativa al predominio partitocratico.

Il progetto in esame – che, con i colleghi di Commissione Pazzaglia e Tassi ed ora con l'impegno di tutto il gruppo del MSI-DN, non ci stancheremo di contrastare chiedendo all'Assemblea il raddrizzamento dell'impianto di attribuzione delle competenze, la cancellazione delle norme pericolose, e l'accoglimento di proposte efficienti e partecipative – ha scelto la seconda strada il cui sbocco annuncerebbe la fine dei grandi valori morali, la dissoluzione di tutto, e le dimissioni dall'italianità: che sarebbero poi le dimissioni dell'Italia dalla storia.

FRANCO FRANCHI, *Relatore di minoranza.*