

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 26 LUGLIO 1991

RESOCONTO STENOGRAFICO

670.

SEDUTA DI VENERDÌ 26 LUGLIO 1991

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **ALFREDO BIONDI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Missioni vevoli nella seduta del 26 luglio 1991.	86522	ed altri; PASQUINO ed altri; FILETTI ed altri; PECCHIOI ed altri; MANCINO ed altri (Limitatamente all'articolo 3); PASQUINO ed altri: Modifiche agli articoli 59, 69, 70, 72 e 97 della Costituzione; Introduzione degli articoli 11-bis, 70-bis e 95-bis (approvata, in un testo unificato, in prima deliberazione, dal Senato) (4887); BASSANINI ed altri: Soppressione del Senato della Repubblica e istituzione del Senato delle regioni e delle autonomie locali (35); LABRIOLA ed altri: Modifica delle norme costituzionali concernenti la composizione e le funzioni del Parlamento (37); NATTA ed altri: Riforma del Parlamento ed istituzione di una	
Disegni di legge:			
(Approvazione in Commissione). . .	86522		
(Trasmissione dal Senato).	86522		
Proposte di legge:			
(Annunzio).	86522		
(Approvazione in Commissione). . .	86522		
(Autorizzazione di relazione orale). .	86518		
(Trasmissione dal Senato).	86522		
Proposte di legge costituzionale (Discussione):			
S. 21-22-23-166-227-426-845-1101. — Senatori PASQUINO e CAVAZZUTI; PASQUINO			

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 26 LUGLIO 1991

PAG.	PAG.
Camera unica (558); FRANCHI ed altri: Modifica degli articoli 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62 e 70 della Costituzione (607); MARTINAZZOLI ed altri: Modifica degli articoli 70, 72 e 82 della Costituzione concernenti le funzioni del Parlamento (677); BATTISTUZZI ed altri: Nuove norme sulle funzioni delle Camere e in materia di formazione delle leggi, decretazione d'urgenza e delegificazione (2027); BIANCO: Revisione degli articoli 56, 57, 58, 70 e 74 della Costituzione (2155); ALTISIMO: Nuove norme sulla composizione del Senato della Repubblica e sulle funzioni delle due Camere (5641) (Prima deliberazione).	LABRIOLA SILVANO (<i>gruppo PSI</i>), <i>Relatore per la maggioranza</i> 86480, 86496, 86512 MELLINI MAURO (<i>gruppo federalista europeo</i>). 86507, 86508, 86512, 86513 RIGGIO VITO (<i>gruppo DC</i>). 86497 SERVELLO FRANCESCO (<i>gruppo MSI-destra nazionale</i>). 86513, 86515
PRESIDENTE . . .86479, 86485, 86490, 86497, 86503, 86507, 86513, 86516	Interrogazioni: (Annunzio). 86523
BARBERA AUGUSTO ANTONIO (<i>gruppo comunista-PDS</i>). 86490, 86496	Calendario dei lavori dell'Assemblea (Modifiche): PRESIDENTE 86517 SERVELLO FRANCESCO (<i>gruppo MSI-destra nazionale</i>). 86517
DEL DONNO OLINDO (<i>gruppo MSI-destra nazionale</i>). 86503, 86504	Ordine del giorno della prossima seduta 86519
D'ONOFRIO FRANCESCO, <i>Sottosegretario di Stato per le riforme istituzionali</i> 86490 86515	Allegato A: Considerazioni integrative all'intervento dell'onorevole Francesco Servello in sede di discussione sulle linee generali dei progetti di legge n. 4487 ed abbinati (bicameralismo). 86525
FRANCHI FRANCO (<i>gruppo MSI-destra nazionale</i>), <i>Relatore di minoranza</i> . . 86485	

La seduta comincia alle 9,35.

FRANCO FRANCHI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta antimeridiana di ieri.

(È approvato).

PRESIDENTE. Avverto che le comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate in allegato ai resoconti della seduta odierna.

Discussione delle proposte di legge costituzionale: S. 21 - 22 - 23 - 166 - 227 - 426 - 843 - 1101. — Senatori Pasquino e Cavazzuti; Pasquino ed altri; Pasquino ed altri; Filetti ed altri; Pecchioli ed altri; Mancino ed altri; Mancino ed altri (limitatamente all'articolo 3); Pasquino ed altri — Modifiche agli articoli 59, 69, 70, 72 e 97 della Costituzione; introduzione degli articoli 11-bis, 70-bis e 95-bis (Approvata, in un testo unificato, in prima deliberazione, dal Senato) (4887); Bassanini ed altri: Soppressione del Senato della Repubblica e istituzione del Senato delle regioni e delle autonomie locali (35); Labriola ed altri: Modifica delle norme costituzionali concernenti la composizione e le funzioni del Parlamento (37); Natta ed altri: Riforma del Parlamento ed istituzione di una Camera unica (558); Franchi ed altri: Modifica degli articoli 55, 56 57, 58, 59, 60, 62 e 70 della Costituzione (607); Martinaz-

zoli ed altri: Modifica degli articoli 70, 72 e 82 della Costituzione concernenti le funzioni del Parlamento (677); Battistuzzi ed altri: Nuove norme sulle funzioni delle Camere e in materia di formazione delle leggi, decretazione d'urgenza e delegificazione (2027); Bianco: Revisione degli articoli 56, 57, 58, 70 e 74 della Costituzione (2155); Altissimo: Nuove norme sulla composizione del Senato della Repubblica e sulle funzioni delle due Camere (5641) (Prima deliberazione).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione delle proposte di legge costituzionali, già approvate, in un testo unificato, in prima deliberazione, dal Senato, di iniziativa dei senatori: Pasquino e Cavazzuti; Pasquino, Cavazzuti, Riva, Alberti e Strehler; Pasquino, Alberti, Cavazzuti, Fiori, Ongaro Basaglia e Onorato; Filetti, Biagioni, Florino, Franco, Gradari, La Russa, Mantica, Misserville, Moltisanti, Pisanò, Pontone, Pozzo, Rastrelli, Signorelli, Specchia e Visibelli; Pecchioli, Tedesco Tatò, Chiaromonte, Chiarante, Maffioletti, Taramelli e Cossutta; Mancino, Ruffilli, Aliverti, Butini, Fontana Elio, Beorchia, Di Lembo, Ruffino e Venturi; Mancino, Fabbri, Cariglia e Malagodi (limitatamente all'articolo 3); Pasquino, Riva, Arfè, Cavazzuti e Onorato: Modifiche agli articoli 59, 69, 70, 72 e 97 della Costituzione; introduzione degli articoli 11-bis, 70-bis e 95-bis e delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati: Bassanini, Aniasi,

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 26 LUGLIO 1991

Carrus, Visco, Nonne, Rizzo, Tiraboschi, Balbo, La Ganga, Fincato Grigoletto, Piro, Conte Carmelo, Lodigiani, Cerofolini, Guersoni, Fiandrotti, Breda, Mazza e Milani: Soppressione del Senato della Repubblica e istituzione del Senato delle regioni e delle autonomie locali; Labriola, Andò, Mancini Giacomo, Alberini, Amodeo, Artioli, Boniver, Colucci, Cresco, Curci, La Ganga, Moroni, Mundo, Orciari, Pietrini, Renzulli, Sappia e Tiraboschi: Modifica delle norme costituzionali concernenti la composizione e le funzioni del Parlamento; Natta, Zangheri, Ingrao, Tortorella, Minucci, Barbera, Fracchia, Strumendo, Alinovi, Angius, Barbieri, Bordon, Calvanese, Ferrara, Occhetto, Paccetti, D'Ambrosio, Ferrandi, Soave e Vacca: Riforma del Parlamento ed istituzione di una Camera unica; 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 e Valensise: Modifica degli articoli 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62 e 70 della Costituzione 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, Bonferoni, 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, Mancini Vincenzo, Manfredi, Mensorio, Merloni, Micheli, Napoli, Nicotra, Orsenigo, Paganelli, Patria, Pellizzari, Perani, Piredda, Quarta, Rabino, Radi, Ravasio, Rebullà, Ricci, Ricciuti, Righi, Rivera, Rosini, Senaldi, Sinesio, Stegagnini, Torchio, Urso, Vairo, Vecchiarelli, Viscardi, Viti, Zambon, Zampieri, Zoppi e Zoso: Modifica degli articoli 70, 72 e 82 della Costituzione concernenti le funzioni del Parlamento; Battistuzzi, Altissimo, Biondi, De

Lorenzo, Serrentino e Sterpa: Norme sulle funzioni delle Camere e in materia di formazione delle leggi, decretazione d'urgenza e delegificazione; Bianco: Revisione degli articoli 56, 57, 58, 70 e 74 della Costituzione; Altissimo: Nuove norme sulla composizione del Senato della Repubblica e sulle funzioni delle due Camere.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Informo che i presidenti dei gruppi parlamentari del Movimento sociale italiano-destra nazionale, federalista europeo e verde ne hanno chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare, ai sensi del comma 2 dell'articolo 83 del regolamento.

Ha facoltà di parlare il relatore per la maggioranza, onorevole Labriola.

SILVANO LABRIOLA, Relatore per la maggioranza. Signor Presidente, desidero innanzitutto esprimere il mio apprezzamento per il lavoro molto impegnato dei colleghi della Commissione affari costituzionali e per la rettitudine con cui è stato svolto, lavoro nel corso del quale abbiamo riscontrato una larga convergenza di opinioni.

Con l'esame di questa materia la I Commissione ha coronato un lungo sforzo che in questa legislatura, ma anche nelle precedenti, ha conseguito i primi risultati di un mutamento delle istituzioni. Raccomandiamo pertanto tali risultati all'attenzione del Parlamento e dell'opinione pubblica.

Non voglio dire che in questo modo si superano le controversie emerse nel corso del dibattito sul messaggio del Presidente della Repubblica, ma rilevo che sicuramente abbiamo fornito e forniamo alcuni contributi che in parte sono già legge, ma in parte — lo auspichiamo vivamente — lo saranno con questa riforma. Ad ogni modo essi predispongono un quadro di riferimenti istituzionali che consente di compiere ulteriori passi in avanti nell'ambito delle prospettive che si sono aperte nel dibattito appena concluso.

A tale riguardo, signor Presidente, vorrei dire che si è trattato di un dibattito molto più sostanziale ed importante di quanto non si possa desumere dalle conclusioni politiche e dai primi affrettati, e in qualche caso

superficiali, giudizi che alcuni commentatori questa mattina ci offrono sfoggiando disinvoltura nella deliberata ignoranza dei temi che sono stati affrontati e dedicandosi ad un'aggressione abbastanza qualunquistica nei confronti del valore del dibattito istituzionale.

Qualche volta essi sono anche incorsi in errore di vizio logico, dovuti a difetto di informazione, il che è particolarmente grave trattandosi di una rappresentazione fatta per informare la pubblica opinione. Ma a questo riguardo avremo occasione di tornare in seguito. Spiace soltanto vedere, accanto alla sciatteria di alcune deformazioni giornalistiche, firme illustri associarsi a questo malvezzo, abbastanza italiano nel senso peggiore della tradizione.

Desidero aggiungere un altro dato sulla riforma al nostro esame. Non solo essa fornirà, se verrà approvata anche in questo scorcio di legislatura, come auspichiamo vivamente — perché la cosa è molto difficile ma non impossibile —, il quadro istituzionale più appropriato per i successivi interventi nell'ordinamento costituzionale, ma darà anche direttive, vincoli e indicazioni che in qualche modo condizioneranno le soluzioni che sul piano del sistema politico, della forma di Governo ma anche della forma di Stato, saranno poi raggiunte nella fase matura delle riforme istituzionali.

Non deve allarmare la Camera — è un primo dato che il relatore per la maggioranza sente il bisogno di riferire — il fatto che si affronti un tema, per quanto vasto e di grande respiro come quello della riforma del Parlamento e della riforma dell'ordinamento regionale, prima che si sia predisposta una cornice generale di opzioni politiche di fondo. I colleghi non se ne devono allarmare, non solo per le ragioni che ho appena esposto, ma anche per un altro dato.

In realtà questo schema predispone la prima vera e grande riforma dello Stato dall'esperienza unitaria. Dopo le prime leggi sull'unificazione, del 1865, dopo il ventennio di regime autoritario di governo, che è stato interamente cancellato almeno nelle sue teste di capitolo dalla nostra tradizione istituzionale, siamo di fronte alla prima vera e propria riforma dello Stato che va al di là

dei due punti, pur nevralgici e centrali, che sono il Parlamento e l'ordinamento regionale. Basterebbe ricordare che questa riforma coinvolge in pieno almeno due importanti settori: quello dell'amministrazione, che non potrà non mutare profondamente il suo assetto in conseguenza di tale riforma e quello del sistema della finanza pubblica. Vorrei sottolineare particolarmente quest'aspetto che ritengo sia essenziale.

Probabilmente noi, nella esperienza che abbiamo fatto nelle precedenti riforme istituzionali — la più consistente e rigorosa delle quali è quella dell'ordinamento regionale — abbiamo lasciato da parte (per ragioni politiche dovute alla stagione in cui tale riforma venne prospettata e per ragioni probabilmente legate ad una sottovalutazione di politica istituzionale, che prescindono dalle difficoltà della fine degli anni sessanta, che è il periodo di riferimento) e sottovalutato l'aspetto concernente la finanza pubblica. Sottolineo che si tratta un aspetto non solo da ragionieri, ma di carattere squisitamente politico. Esso è relativo, infatti, alla raccolta delle risorse finanziarie, alla loro distribuzione e alla politica della responsabilità per l'una e l'altra cosa, concentrata nei centri del potere politico.

Quando si dice — come si dice, ed è un dato esatto — che, malgrado vent'anni di esperienza dello Stato regionale, accanto ai difetti, alle lacune ed alle contraddizioni in cui sono tuttora viluppate negativamente le regioni, si constata il dato negativo della mancanza di una classe politica regionale, nello scenario della sociologia politica contemporanea della nostra Repubblica.

In Italia, pur disponendo di una classe politica nazionale e di una importante classe politica di amministratori locali, manca effettivamente una dimensione regionale nella selezione della classe dirigente.

Tutto ciò si è verificato soprattutto perché abbiamo dato vita a centri di potere politico privi del presupposto essenziale per un centro di potere politico, vale a dire la corrispondenza tra la responsabilità della raccolta delle risorse e quella della distribuzione sotto forma di investimenti. Il che implica non solo uno svuotamento della responsabilità politica, ma anche una difficoltà nel

rapporto con la comunità amministrata. Quest'ultima infatti riceve benefici o interventi secondo le circostanze e secondo valutazioni che non nascono da un suo rapporto di debito tributario e di contributo erariale, secondo il fondamento materiale della democrazia contemporanea.

In queste condizioni non solo dobbiamo stupirci del fatto che non sia maturata una classe politica dirigente regionale, ma, semmai, ci saremmo dovuti stupire dell'avvenimento opposto, qualora si fosse verificato.

Un terzo dato che vorrei porre in evidenza è quello concernente la relazione tra il mutamento dello Stato che noi proponiamo con tale riforma e le vicende dello Stato che, nel frattempo, si sono collocate in un contesto che amplia profondamente i confini dello Stato nazionale.

In quest'aula si è ripetutamente avvertita l'eco dell'appuntamento europeo. Potrà la Repubblica presentarsi all'appuntamento europeo costretta tra un centralismo impotente ed una realtà regionale costretta ad essere velleitaria, quindi senza l'una né l'altra piattaforma di riferimento che invece sembra di poter dire sono con pienezza presenti nelle altre democrazie occidentali? Preciso che non intendo riferirmi soltanto alle democrazie di consolidata tradizione come la Gran Bretagna, i paesi del Benelux e la stessa Germania Federale, ma anche a paesi di nuova conquista democratica, perché il regno di Spagna, la repubblica ellenica ed il Portogallo hanno riconquistato la democrazia non aggiungendo il decentramento nel territorio dell'autogoverno democratico, ma quasi attraverso il decentramento nel territorio dell'autogoverno democratico. È quindi del tutto evidente che questa concezione dell'autogoverno dello Stato corrisponde al solo modo con il quale una importante porzione della confederazione europea, mi riferisco a quella italiana, può presentarsi a tale appuntamento.

Voglio cioè dire — e credo di poterlo fare a nome della ampia maggioranza che si è formata in Commissione sullo schema in esame — che quest'ultimo corrisponde al modo nuovo di concepire i problemi dello Stato (certamente di quello italiano, e su ciò non possono esservi dubbi) e che accanto a

tale aspetto, e fortemente intrecciato ad esso, esiste un nuovo modo di pensare il nostro Stato come frazione del costruendo Stato europeo. Tale frazione non sarebbe all'altezza delle altre, sul piano della maturazione delle politiche istituzionali e della consapevolezza repubblicana dei poteri e dei doveri dello Stato, se non si concepisse ed esistesse come porzione di una realtà europea, nei termini che abbiamo cercato di definire con la riforma che presentiamo all'attenzione dei colleghi.

Prima di svolgere brevi considerazioni sul contenuto della riforma, vorrei sottolineare un dato sul quale tornerò concludendo questa breve integrazione alla relazione scritta, alla quale evidentemente mi rifaccio integralmente.

La Commissione ha lavorato bene ed in modo profondamente unitario, nel senso nobile di questo termine, innanzi tutto per la larga convergenza di consensi che si è verificata, superando uno dei principali limiti dell'impresa tentata dal Senato, vale a dire la profonda divisione politica creatasi in quel ramo del Parlamento; di tale risultato dobbiamo dare atto ai colleghi del PDS, del gruppo della sinistra indipendente ed anche di gruppi che al Senato ed alla Camera non si sono ritrovati su questa linea comune ma che credo di poter dire abbiano comunque accorciato le loro distanze rispetto alla cultura politica complessiva della riforma. La Commissione ha lavorato bene anche perché — ed è la cosa più importante — ciò è avvenuto senza nulla concedere da parte della maggioranza e degli altri gruppi sul piano della chiarezza e della limpidezza delle scelte.

Siamo riusciti a trovare un accordo più ampio rispetto a quello raggiunto nell'altro ramo del Parlamento su un tema tanto vitale, non solo e non tanto perché abbiamo cercato di sottolineare maggiormente la preoccupazione relativa al carattere necessariamente ampio della piattaforma politica della riforma, ma soprattutto perché siamo andati avanti sul terreno della qualità degli obiettivi che ci siamo posti.

Sotto tale profilo, signor Presidente, mi sia consentito svolgere tre sole considerazioni sul contenuto della riforma, che coincidono esattamente con le tre direttrici lungo le

quali siamo riusciti — andando avanti — non solo a corrispondere in modo più elevato alle attese dell'opinione pubblica e del Parlamento, ma anche a registrare maggiori convergenze ed una solidarietà più ampia fra le forze politiche.

Il primo punto riguarda l'abbandono del tentativo — che devo dire è intellettualmente molto modesto — di realizzare, sotto specie di riforma costituzionale, uno schema di carattere tecnico-regolamentare. Ad avviso del relatore, il problema del bicameralismo non è quello di accorciare i tempi, di superare la ripetitività delle procedure e di eliminare l'interdizione reciproca che in caso di dissenso ciascun ramo del Parlamento può esercitare nei confronti dell'altro. Se solo di questo si trattasse, basterebbe una più acconcia gestione delle Conferenze dei presidenti di gruppo, un migliore collegamento tra i due rami del Parlamento e — diciamo pure la verità — una maggiore attenzione ai problemi della solidarietà politica. Il Parlamento non funziona soprattutto quando non funziona politicamente la maggioranza, se si vuole portare il discorso su questo terreno.

Noi abbiamo abbandonato tale impostazione, anche perché — lo dico a lei, Presidente Biondi, che so essere molto sensibile a certe questioni — ci siamo resi conto che essa non avrebbe potuto condurre ad altro se non al più grave depotenziamento del Parlamento. Quando infatti la semplificazione avviene con la cosiddetta tecnica a cascata dell'attribuzione delle competenze all'uno o all'altro ramo del Parlamento, seguendo la teoria della «culla» di non dichiarata paternità — per cui le leggi sarebbero come —, degli infanti privi di cognome certo la conclusione è una sola: il padre di tutti questi infanti avrebbe finito con l'essere il Governo.

Io credo che chi ha appena una modesta conoscenza della realtà materiale del nostro Parlamento non possa non ammettere che in una ipotesi di questo genere al Governo sarebbero consegnate le chiavi della città del Parlamento. Questa evidentemente sarebbe stata una conclusione completamente contrastante con le aspirazioni generali della democrazia repubblicana.

Temo fortemente che, sia pure in modo inconsapevole, uno schema di tal genere — che pure sembrava aver trovato il consenso di uno dei due rami del Parlamento — avrebbe finito col darci il sistema politico più sostanzialmente autoritario mai immaginato, almeno con riferimento agli ultimi decenni dell'esperienza repubblicana. Ci siamo resi conto, quindi, che la premessa era sbagliata e che la conseguenza era, conformemente al carattere erroneo della prima, molto negativa e preoccupante.

Dunque, abbiamo abbandonato per intero, assumendoci peraltro la responsabilità di dividerne alcuni aspetti soltanto tecnici, la filosofia da cui partiva la prima fase di deliberazione della riforma dal bicameralismo.

Inoltre, devo dire molto apertamente che riteniamo che spetti ai sostenitori del bicameralismo, e non ad altri, l'onere della prova affinché quest'ultimo sopravviva. In linea astratta, la soluzione logica sarebbe infatti costituita da un Parlamento con una sola Camera: nessuna democrazia nasce con due Camere e le democrazie con due Camere, allorché mutano forma di Governo, ne abbandonano una; è questa la tendenza. Quindi, è del tutto evidente che in Italia sono i sostenitori del mantenimento del bicameralismo a dover dare una dimostrazione politica — non di tecnica regolamentare o del principio della «culla» a paternità indifferenziata — della utilità politica, appunto, e democratica della sopravvivenza del sistema bicamerale.

Non potendo accettare le tesi suggerite da alcuni gruppi (mi riferisco in particolare al Movimento sociale italiano) per le difficoltà non superabili — in materia di qualificazione della rappresentanza, tra l'altro grande capitolo che può distinguere razionalmente due rami del Parlamento — che ci dividono da quegli schieramenti politici, ci siamo sforzati di coordinare il dato al quale ho fatto riferimento ispirandoci alla questione della riforma in senso regionale dello Stato.

Questa via si è rivelata feconda, poiché siamo così riusciti a rendere ragione della distinzione funzionale dei due rami del Parlamento, pur mantenendo gli stessi su un piede di parità politico-costituzionale. Infat-

ti, per ambedue il nostro schema ha previsto l'elezione diretta ed ha conservato il potere fiduciario politico, con ciò stesso fornendoli del minimo necessario per la comune identità di posizioni politiche e di prerogative nei confronti del Governo della Repubblica.

Un'altra considerazione riguarda il rapporto Stato-regioni. Alla vigilia di questo dibattito abbiamo avuto modo di sentire alcune vivacissime contestazioni del nostro schema; l'onorevole Franchi, addirittura, ci ha fatto l'onore di definirlo «eversivo». Certamente lo schema è eversivo, ma con riferimento ad una consolidata e poco illustre tradizione conservatrice, che ha pesato negativamente sul nostro Stato; esso è eversivo, perché libera lo Stato dal peso di tradizioni negative, che negativamente hanno inciso sulla coscienza unitaria. I sostenitori della continuità devono pur dimostrarci che quella concezione unitaria ed autoritaria dello Stato sia servita ad associare unitariamente i sentimenti della cittadinanza: in realtà, questo non è avvenuto. Soprattutto ci devono dimostrare che il potere unitario, concentrato, con il tempo ha permesso aperture crescenti nei confronti dei diritti dei cittadini.

In realtà, il potere unitario concentrato negli anni si è rivelato poco idoneo a cementare una cultura unitaria della Repubblica, refrattario alle domande di partecipazione e dei diritti provenienti dai cittadini, incapace di assecondare lo sviluppo sociale della comunità nazionale, tanto che, con una scelta culturale che non condividiamo, oggi molti chiedono l'abolizione del più gran numero possibile di poteri perché la società cresca meglio. Secondo la nostra visione, una tale situazione non può portare a condividere l'idea che taluni poteri debbano essere liquidati (si dice che sono troppi e troppo pesanti) perché la società cresca, ma certamente porta a considerare negativamente la tradizione della concentrazione unitaria del potere.

D'altra parte, signor Presidente, colleghi, onorevole sottosegretario, la storia della democrazia italiana è tutta qui: pensiamo ai filoni culturali che hanno portato alla crescita dell'Italia, indipendentemente dalle vicende del ventennio e della Resistenza. Ancor

prima del colpo di Stato del 1922, quando lo Stato unitario mostrava tutte intere le sue contraddizioni e le sue difficoltà, i primi appelli sociali e culturali alla democrazia politica sono venuti dalla cultura cattolica di Luigi Sturzo attorno all'autogoverno del territorio e dai primi municipi, conquistati in una consapevolezza di politica emancipatrice e istituzionalmente avanzata da amministratori socialisti dell'inizio del secolo.

La nostra democrazia è nata allora. Poi vi sono stati avvenimenti che hanno dato una dimensione epocale, ed hanno segnato la nostra storia moderna e contemporanea. Ma le questioni sorgono proprio sui valori che ho ricordato.

Devo dire che non vi è muro di Berlino che crolli in grado di scalfire la continuità ideale e politica di queste tradizioni.

Noi ci siamo sentiti vincolati da tali scelte e abbiamo cercato di tradurle in un quadro di coerenza e di adesione ad una concezione democratica e moderna della nostra Repubblica.

Naturalmente lo schema che presentiamo ai colleghi è del tutto perfettibile. Su di esso il Governo si è riservato di far conoscere le sue valutazioni definitive nel corso della discussione. Le attendiamo con interesse e con spirito collaborativo, come sempre abbiamo fatto con il Governo, verso il quale, in materia costituzionale, abbiamo lo stesso atteggiamento che aveva (se posso usare un paragone che l'onorevole D'Onofrio, studioso di questioni costituzionali, ma anche del suo partito, intende bene) la democrazia cristiana nei confronti del governo Pella del 1954, «governo amico».

Questo è il nostro spirito; la nostra Commissione considera il Governo «amico» su tali questioni. Si riserva poi la sua autonomia di decisione.

Le riforme costituzionali, certo, partono da un rapporto collaborativo con il Governo, ma riguardano le generazioni future. Il Governo, anche se presieduto dall'onorevole Andreotti, ancora non si è conquistato la dimensione dell'eternità. La Camera e il Governo vorranno quindi comprendere su quale piano impostiamo il nostro discorso.

Esistono altre questioni in merito alle quali dovremo perfezionare il nostro schema. Si

tratta, ad esempio, delle valutazioni approfondite delle conseguenze sulla finanza pubblica del fatto che «costituzionalizziamo», l'autonomia tributaria dell'ordinamento regionale.

Dobbiamo considerare fino in fondo il rischio di contraccolpi negativi a seguito del massiccio spostamento di poteri e strutture amministrative dal centro alla periferia. Infatti tutto questo non deve mai dar luogo ad una compressione o a una diversificazione dei diritti e delle prestazioni riguardano il cittadino.

Dobbiamo considerare la questione delle regioni ad autonomia speciale, delle quali la nostra Commissione è convinta debba essere conservata la specialità rispetto alla diffusione dell'ordinamento regionale nella sua nuova dimensione, anche se ciò non deve significare la trasformazione di questa specialità in una sorta di privilegio per le regioni ad autonomia speciale, le quali tra l'altro hanno già offerto un contributo che possiamo fin d'ora giudicare positivo, grazie all'impegno del collega Barbera, che ha operato in sintonia con il lavoro della nostra Commissione in modo da coordinarlo con le istanze che potevano derivarci dalla Commissione bicamerale competente in materia. Ebbene, tutto ciò sarà oggetto della valutazione che noi compiremo nel corso del dibattito.

Concludo, signor Presidente, ringraziando i colleghi della loro attenzione, il Governo della sua collaborazione ed auspicando che l'esame della proposta di legge costituzionale si concluda con il voto prima della chiusura della Camera per le ferie estive.

So che qualcuno lavorerà lealmente affinché ciò non avvenga, e naturalmente noi non possiamo che rispettare i diritti dell'opposizione, anche quando questa si ispira a schemi che se fossero realizzati concederebbero ben pochi diritti all'opposizione.

Voglio dire però una sola cosa ai colleghi che a questo pensano: in questi giorni si è discusso — anche se non è stato il filone principale del dibattito sul documento del Presidente della Repubblica — di legittimazioni e non legittimazioni circa i patti costituzionali che danno vita alla convenzione materiale su cui si poggia la Repubblica. Si è parlato di *Te Deum* e di altro.

A tale proposito voglio dire che la legittimazione si conquista o si perde anche su questo piano. Non c'è da lamentarsi se qualcuno viene considerato fuori da un processo che riforma la Costituzione quando il dissenso rispetto a tale processo giunge al punto di tentare non di influire sullo stesso, che è ciò che ognuno di noi fa... (*Commenti del deputato Mellini*). Sono molto convinto di quello che sto dicendo, onorevole Mellini. Se lei si sente bersaglio di questa mia valutazione è affar suo. Da parte mia sono profondamente convinto che questo è uno dei momenti in cui ogni forza deve collaborare allo sviluppo del procedimento, e che se qualcuno a questo sviluppo non collabora, lo fa o per una situazione di carattere personale — e allora possiamo avere anche comprensione — oppure per ragioni politiche, il che comporta quel giudizio del quale nessuno si può onestamente dolere.

Questa era la considerazione ulteriore che volevo fare, confermando l'auspicio — e per quanto mi riguarda l'impegno più fermo — che si possa definire questa riforma, che ha un grande peso e un grande valore politico e istituzionale, nei tempi che la breve stagione che ancora rimane della nostra legislatura rende compatibili con il processo di revisione della nostra Costituzione (*Applausi - Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore di minoranza, onorevole Franchi.

FRANCO FRANCHI, Relatore di minoranza. Signor Presidente, richiamandomi alla relazione scritta mi permetto tuttavia di aggiungere alcune considerazioni.

Comincio intanto da una riflessione: come cambiano, nel giro di poche ore, le situazioni. Noi, fino a ieri, eravamo nemmeno dentro fino al collo, ma all'avanguardia del processo riformatore. Oggi — sono passati pochi minuti — saremmo diventati conservatori in materia di riforme. Ieri eravamo all'avanguardia del processo riformatore sostenendo, in linea di massima, tesi care anche all'onorevole Labriola e al partito socialista. Oggi noi ci collocheremmo fuori del processo riformatore.

Questo è da vedersi, perché noi siamo e

vogliamo essere avanguardia nel processo riformatore, purché le riforme tendano a migliorare, e non a peggiorare le cose.

Ho ascoltato con particolare attenzione le chiarissime parole introduttive del relatore per la maggioranza, onorevole Labriola. Anche ieri in quest'aula si è parlato, con toni diversi, delle prospettive di riforma; quella di oggi io l'ho definita non solo eversiva, ma addirittura micidiale. L'onorevole Labriola con estrema chiarezza — ed è significativo — ha detto che è una riforma che non deve allarmare la Camera. Altro che, se non deve allarmare! Siamo di fronte alla prima vera riforma dello Stato, perché incide sull'ordinamento regionale, sull'amministrazione pubblica e sulla finanza pubblica. Questa è la vera grande riforma!

Signor Presidente, allora io mi chiedo: perché non ne parla nessuno? Perché non ne ha parlato nessuno nel dibattito che si è svolto ieri sui temi evidenziati dal messaggio del Presidente della Repubblica? È una riforma sul bicameralismo, sul Parlamento e la decadenza dell'istituto parlamentare si vede anche in questo.

A cosa servono le relazioni, per la maggioranza e di minoranza, su queste proposte di legge costituzionali? Servono a riassumere ai colleghi il contenuto di un atto, di un provvedimento. Ma noi, a chi le presentiamo?

Questa mia domanda deriva non tanto dall'odierna assenza di parlamentari in quest'aula, quanto dal fatto che la riforma in questione — eversiva, micidiale, ma comunque grande (e questo le fa onore, onorevole Labriola, lo dico seriamente) — è passata in sordina. Nessuno se n'è accorto! Forse perché passa sotto l'innocuo nome di riforma del bicameralismo. Altro che riforma del bicameralismo! Qui il bicameralismo c'entra poco o niente; ma poiché i colleghi sanno che si tratta di una riforma del bicameralismo, pensano che non sia importante! Non per niente un dibattito di questa portata è stato calendarizzato nei giorni di venerdì e lunedì.

E come faremo a far capire ai nostri colleghi — che ovviamente hanno altre cose da fare, e non si mettono a leggere le lunghe relazioni scritte — di che razza di riforma si

tratta, se non siamo in grado di richiamare l'attenzione su un provvedimento di tal genere? È questa la nostra enorme preoccupazione.

Signor Presidente, il Senato ha licenziato un testo senza grandi voli, piuttosto modesto; ed anche noi fummo d'accordo nel dire che sembrava un po' troppo poco. Tuttavia era un testo che riguardava rigorosamente la riforma del bicameralismo, perché il tema, signor Presidente, è proprio questo. Ma allora io mi chiedo: chi ha consentito quello che ho chiamato — e che continuo a chiamare — un colpo di mano, per cui dalla riforma del bicameralismo, da un testo approvato dalle forze di maggioranza al Senato, improvvisamente si è passati ad una riforma di questa portata, senza nemmeno cambiare il titolo del provvedimento? Chi l'ha permesso? La coincidenza tra gli interessi dei partiti!

C'è un motivo per cui nessuno parla di questa riforma, ed io credo di averlo scoperto (anche se ci vuole poco a scoprirlo)! Il dibattito sul messaggio del Capo dello Stato (si è parlato di sistema elettorale e di presidenzialismo) ha aperto voragini tra le forze politiche. Le divaricazioni sono enormi, perché sistema elettorale e mutamento dell'ordinamento della Repubblica con sistema presidenziale incidono direttamente sull'interesse dei partiti.

La riforma dello Stato, che esalta le regioni e colpisce lo Stato, che determinerà ciò che mi permetterò di riassumere (e che comunque è scritto nella mia relazione) non tocca l'interesse dei partiti. Che si distrugga ciò che resta dell'unità della nazione e che si aggredisca uno Stato, che cosa interessa ai partiti? Forse nelle intenzioni del relatore non c'è questa volontà, ma comunque oggi vengono poste le premesse dello Stato federale. Se si realizzerà il disegno previsto dal provvedimento in esame, infatti, si creerà lo Stato prefederale. E quando si intraprende la strada dei piani inclinati sappiamo che cosa succede!

Nessuno ha parlato di questa riforma, ed io me ne sono meravigliato. Come è possibile che, mentre fino a ieri sulle riforme lo scontro tra le forze politiche era vivace fino al punto della rottura, fino al punto di

affermare che la legislatura sarebbe caduta su questo argomento, subito dopo, attorno ad una riforma di questa portata, le forze politiche trovino un accordo armonioso? Il motivo è che questa riforma non danneggia, ma consolida gli interessi dei partiti. Dal partito democratico della sinistra alla democrazia cristiana abbiamo assistito ad un vero e proprio coro.

Dalla democrazia cristiana sono emerse forti simpatie regionalistiche; in Commissione, tra l'altro, due ex presidenti di regione hanno accolto con entusiasmo la proposta socialista. Il partito democratico della sinistra ravvisa nel potenziamento delle regioni la possibilità di riconquistare grosse fette di potere. Vi è quindi coincidenza di interessi tra i partiti. Ecco perché nessuno parla di questa riforma; e non vi è stato nemmeno quell'eco di stampa che di solito precede i grandi dibattiti e che serve a far capire come la pensi l'opinione pubblica. Noi discutiamo di una riforma di questa portata nel silenzio e nell'ignoranza delle Assemblee. Non so che cosa farà il Senato il giorno in cui si vedrà restituito un testo di questo genere: mi auguro che si accorga di esistere e reagisca! Il mio discorso, signor Presidente, è semplice e si riassume nell'affermazione che nella nostra Commissione vi è stato un colpo di mano. Il presidente Labriola, al quale ho sempre dato atto di non essere nuovo a procedure rapide e a lavori serrati, ha portato a termine in tempi brevi, sia pure con ampiezza di dibattito, la riforma che stiamo esaminando. Eppure, non vi è stata alcuna eco: l'unico modo per far passare una riforma come questa, infatti, è che nessuno si accorga di che cosa si tratti. E noi non sappiamo come fare per suscitare allarme. La preoccupazione del presidente Labriola è che non si allarmi la Camera: invece bisogna allarmarla, affinché possa scegliere con cognizione di causa. Altrimenti su che cosa sceglie? Quando comincia la girandola degli emendamenti, voi mi insegnate in quale modo si sceglie!

Con questa riforma noi creiamo un nuovo Stato: non esiste riforma che istituisce regioni che possa essere paragonata a quella in esame. Lo Stato delle regioni nasce oggi, con questa riforma. In questo caso, badate,

non si riformano le regioni, ma su di esse, che hanno estremo bisogno di essere riformate (in Parlamento sono state presentate diverse proposte che si muovono in questa direzione), si scarica un peso enorme di nuove funzioni di respiro statale, pur sapendo che non sono in grado di farvi fronte. Le abbiamo viste alla prova: non sono nate ieri.

Si capovolge la struttura dell'ordinamento.

A questo povero straccetto di Stato, al quale non resta quasi niente neppure della gestione amministrativa, si oppone un ordinamento regionale potenziato, non tenendo neppure conto (o meglio tenendone conto, ma questa è la linea della riforma) delle esigenze (stavo per dire delle «prepotenze») delle regioni a statuto speciale, che pur avendo ricevuto a suo tempo, con la specialità dello statuto e quindi dell'autonomia, il pagamento del debito dello Stato, se debiti lo Stato aveva verso di esse, pur avendo ottenuto quello che volevano ottenere con la specialità dei loro statuti, oggi dicono: «La specialità ci resta, ma in più vogliamo tutto il resto che ora date alle regioni a statuto ordinario!». E tutto ciò crea situazioni delicatissime non solo sotto il profilo nazionale, ma anche sotto quello internazionale, per i problemi che tuttora sono aperti in alcune regioni a statuto speciale.

Il tutto si complica quando si pensa che sulle regioni si riversa anche l'autonomia impositiva: a parte la sorte del povero contribuente italiano, che non saprà da che parte girarsi perché ormai abbiamo distribuito a tutti l'autonomia impositiva, avremo la conseguente rottura dell'unitarietà del sistema fiscale e del sistema tributario.

E ancora, è assurdo pensare che, tolte le quattro tradizionali materie riservate allo Stato, alle regioni vadano per il criterio residuale tutte le altre, a cominciare dall'istruzione. Se qui vi fossero trecento colleghi e sentissero dire che l'intera materia della pubblica istruzione viene trasferita alle regioni, io credo che molti si ribellerebbero. Come — si chiederebbero — la pubblica istruzione alle regioni? Sì, dalla scuola elementare fino alla maturità alle regioni! A quelle regioni che, venti su venti, sono fallite

nella gestione dell'istruzione professionale. L'articolo 117 della Costituzione attribuisce infatti alle regioni la materia dell'istruzione professionale: ebbene, non ce ne è una, delle aventi, che abbia salvato l'istruzione professionale. Il fallimento è riconosciuto da tutti. E a venti regioni che non riescono a realizzare nemmeno l'istruzione professionale noi scarichiamo l'intera materia della pubblica istruzione? Avremo venti modelli di pubblica istruzione in Italia! Venti modelli di educazione dei cittadini! Venti modelli di cittadini italiani!

Come si fa a richiamare l'attenzione su questi problemi? E ne ho citato solo uno, perché è quello che mi ha colpito di più.

Evidentemente qualcuno crede (e di certo lo crede il relatore, presidente Labriola) che l'Europa si possa fare solo come Europa delle regioni. E ciò nel momento in cui in Europa crescono e si potenziano le patrie e le nazioni, in un processo che ci vede come fanalino di coda. Nel momento in cui crescono gli orgogli nazionali, noi pensiamo ad un'Europa delle regioni, smantellando quello che ci resta di questi grandi valori?

Pensiamo ancora alla pluralità dei sistemi elettorali, che creerà diversità tra cittadini e cittadini! Con la pluralità delle forme di governo regionale ogni regione sarà portata a darsi la forma di governo che preferisce; e un cittadino italiano potrà vivere in una regione a carattere presidenzialista mentre un altro in una regione a sistema democratico parlamentare!

E pensiamo ancora al tentativo (che forse qualcuno porterà avanti anche in quest'aula) di affidare agli statuti regionali persino la materia delicatissima, signor Presidente, che attiene ai diritti soggettivi, delle cause di ineleggibilità e delle condizioni di incompatibilità. Le regioni le stabiliranno autonomamente, per cui in una regione uno potrà fare tutto: membro del governo regionale, membro dell'assemblea, presidente di una banca, presidente o membro di un consiglio di amministrazione. In un'altra regione, magari più rigorosa, non potrà fare niente. Qui si attaccano direttamente i diritti dei cittadini e lo stesso Stato; a meno che, davvero, non si voglia pensare a Stati diversi.

E non si riforma il bicameralismo! Perché

l'istituto del richiamo (che noi già contrastammo nella Commissione presieduta dal compianto onorevole Bozzi) non solo consente il ritorno ai difetti del bicameralismo perfetto, ma li aggrava profondamente. Invano ho richiamato l'attenzione dei colleghi sui pericoli in esso insiti: rendiamoci conto dei tempi morti, dei tempi sprecati dei dibattiti che si svolgerebbero nelle due Assemblee per decidere se richiamare o meno una legge.

Ci saranno gruppi interessati, coalizioni di gruppi interessate, singoli parlamentari interessati ad un richiamo: allora si svolgerà un dibattito per vedere se esso sia opportuno e, verificandosi determinate condizioni non impossibili, vi sarà il richiamo. Ma allora cosa si è riformato del bicameralismo perfetto?

Signor Presidente, un discorso doveva essere affrontato perché ci sembrava fondamentale, trattandosi la materia della riforma del Parlamento. Abbiamo seguito questi tre giorni di altissimo dibattito sul messaggio del Presidente della Repubblica ed abbiamo ben presenti i richiami in esso contenuti al tema della rappresentanza politica. Ma questo problema non si è voluto affrontare! Esso attiene direttamente al potere ed al monopolio gelosissimo dei partiti, che è incontrastabile: guai a chi lo tocca! Ai partiti spetta il monopolio della rappresentanza e non ci si accorge di questo mezzo secolo che è passato, con l'esplosione di interessi, di associazioni, di aggregazioni, di nuovi soggetti politici che hanno diritto ad entrare a pieno titolo in queste aule, eletti dal popolo. Le categorie produttrici sono uno di questi soggetti, vi sono poi gli ordini professionali, le università: ma dove è scritto che la rappresentanza politica spetti solo al partito politico, all'organizzazione più screditata e detestata in Italia? L'opinione pubblica non perde mai l'occasione di denigrarlo o di disprezzarlo e noi non ci siamo accorti neppure che è giunto il momento di affrontare il problema?

Per rispondere ad una elevata contestazione del presidente Labriola in ordine a questo argomento, mi sono permesso di andare a controllare gli atti dell'Assemblea costituente. Possibile che non avesse affrontato questo problema? Altro che, se lo affrontò!

Ricorderò quindi rapidissimamente i progetti presentati, con l'elenco delle categorie alle quali conferire la rappresentanza. Il problema si chiamò allora, con espressione pertinente, «rappresentanza organica». Progetto Ambrosini, progetto Mortati, progetto Piccioni, progetto Tosato, progetto Bozzi. Vi è poi anche un ordine del giorno sul progetto Ambrosini, in materia di rappresentanza delle categorie, firmato da quell'alto personaggio dell'allora partito comunista che era l'onorevole Laconi. Nessuna forza politica osò contestare che fosse giunto il momento di dare ingresso alla rappresentanza delle categorie nelle assemblee elettive!

Dagli atti risulta anche il riassunto finale fatto dal presidente dell'Assemblea costituente Ruini il 9 ottobre 1947. Se controllate tutti gli atti, non trovate in alcun punto il rigetto di tale concetto. I progetti che elencano le categorie finiscono per perdersi in questioni tecniche e procedurali, relative anche al riconoscimento delle categorie stesse, ma il principio fu accettato da tutti. Non a caso ho sottolineato l'ordine del giorno firmato anche dall'onorevole Laconi.

Perché, dunque, se mezzo secolo dopo questa esigenza si è centuplicata, non vogliamo deciderci ad affrontare il problema? Tra l'altro, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro dovrebbe ispirarci a ciò, visto che parla di quel tipo di interessi e di competenze. Non è forse tempo di dare spazio alle competenze e non è dallo scontro tra politica e competenza che può nascere la verità per la soluzione dei problemi? Se la politica ha il suo primato — ed io credo che lo abbia — deve guadagnarselo nello scontro dialettico con la competenza, così come questa non può evitare lo scontro con la politica!

Questa è la modernità della concezione di una assemblea legislativa, che per noi è monocamerale con la rappresentanza integrata. Noi contestiamo il bicameralismo; abbiamo definito il sistema bicamerale una contraddizione dello stesso principio della rappresentanza politica. 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.

Ma se volete proprio il sistema bicamerale — che non è certo un sistema moderno — allora una camera dovrà essere affidata alla nuova rappresentanza politica, ai nuovi soggetti della politica. In questo modo non si passa ad un tipo diverso di democrazia! Noi vogliamo restare nella democrazia politica. Questi sono nuovi soggetti politici che chiedono spazio ed hanno diritto di entrare in tutte le assemblee elettive: da quelle legislative a quelle comunali. Ma è stato rifiutato e respinto anche questo punto!

Signor Presidente, non si dica che lo Stato federale è uno Stato eversivo. Per carità! Lo Stato federale si attaglia perfettamente a grandi Stati europei e non, e funziona magnificamente. Ma noi siamo l'Italia, siamo il caso Italia: un'Italia che ancora non si conosce, non dico che si odi tra nord e sud, diciamo semplicemente che è un'Italia che ancora non si conosce. Ebbene in essa si vuole inserire una riforma dirompente di questa natura? Io tremo per le regioni meridionali dove «piomberà» la gestione di circa il 70 per cento della spesa pubblica, con la mafia pronta a mettere le mani su quella spesa. Le perderemo, quelle regioni!

Noi abbiamo afferrato al volo il concetto di Stato, che riaffiora nel messaggio presidenziale. A cosa si attaccheranno le regioni quando — ripeto — allo Stato non resterà che il simbolo? Come fronteggeremo la criminalità organizzata con uno Stato prefederale? Forse qualcuno pensa di fermare in questo modo le leghe? Un interesse squisitamente di partito può far bruciare la cosa più bella e più grande delle poche che ancora rimangono agli italiani: l'unità della nazione italiana, anche se imperfetta e sbriciolata. Ma finora siamo nazione italiana!

Dovremo operare attraverso le riforme; noi siamo all'avanguardia delle riforme e non siamo quindi dei conservatori se oggi ci opponiamo a questa riforma. Ieri eravamo nel novero delle avanguardie riformatrici e nessuno può pensare oggi, solo perché ci opponiamo ad una riforma devastante, che siamo passati tra i conservatori. Ieri erano altri i conservatori!

Noi ci opponiamo a questa riforma perché è lesiva degli interessi degli italiani, perché minaccia i due beni più grandi che ci resta-

no: l'idea dello Stato unitario, l'integrità della nazione italiana (*Applausi dei deputati del gruppo del MSI-destra nazionale — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole sottosegretario di Stato per le riforme istituzionali.

FRANCESCO D'ONOFRIO, Sottosegretario di Stato per le riforme istituzionali. Il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Barbera. Ne ha facoltà.

AUGUSTO ANTONIO BARBERA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, esprimo, anche a nome del mio gruppo, il compiacimento per il lavoro svolto dalla Commissione affari costituzionali. Pur ritenendo che sia stato compiuto un lavoro nel complesso importante diamo un giudizio positivo sulla parte relativa all'ordinamento regionale, che recepisce molte indicazioni del nostro gruppo, e non positivo invece per la parte relativa alla riforma del Parlamento.

Esprimo altresì compiacimento per il modo come il relatore e presidente della I Commissione, onorevole Labriola abbia condotto i lavori assicurando l'approfondimento necessario ed essendo molto attento alla ricerca del consenso più ampio.

Mi corre l'obbligo — spogliandomi in questo momento dalla mia veste di parlamentare che interviene per il proprio gruppo, e indossando quella di presidente della Commissione per le questioni regionali — di ringraziare il presidente Labriola per aver riconosciuto il contributo della Commissione e di preannunciare che l'onorevole Riggio, che è stato in Commissione relatore per la parte della normativa riguardante le regioni a statuto speciale, interverrà in questa sede, oltre che ovviamente per esprimere la valutazione sua e del suo gruppo sul provvedimento nel suo complesso, anche per dar conto degli orientamenti unanimi della Commissione sul tema delle regioni a statuto speciale.

Sono d'accordo con chi ha fatto rilevare che, nel dibattito sulle riforme che si è svolto in questi giorni, poco o niente si è parlato di questa riforma. Eppure, non si tratta di una piccola riforma. Abbiamo sentito parlare moltissimo di una riforma «evanescente» qual è quella che riguarda il cosiddetto «ingorgo», ma di questa riforma che investe due dei nodi lasciati aperti dal costituente — cioè a dire il bicameralismo e il regionalismo — si è parlato poco.

Dicevo prima che il bicameralismo e il regionalismo sono due nodi irrisolti della Costituzione. Cessata una certa retorica su quest'ultima e considerati con maggiore obiettività i suoi grandi pregi ed anche i suoi limiti, vengono fuori per l'appunto delle lacune. Due fra le principali sono proprio quelle che affrontiamo con il provvedimento in esame. Perché? Il bicameralismo previsto dalla nostra Costituzione è il frutto di alcuni «no», non è stata una scelta convinta del costituente. Fu il frutto del «no» alla proposta monocamerale, presentata allora dalle sinistre; fu il frutto del «no» alla proposta del Senato delle regioni, della quale è rimasta soltanto quell'evanescente norma secondo la quale il Senato è eletto a base regionale; fu il frutto del «no» all'ipotesi del Senato corporativo, che avrebbe dovuto esprimere le rappresentanze delle categorie.

Ne è scaturito un bicameralismo che non ha uguali in nessuna democrazia; un bicameralismo perfetto: due Camere con identici poteri e identica legittimazione per i due rami del Parlamento. Tant'è che ha ragione chi ha sostenuto che il nostro, più che essere un bicameralismo perfetto, andando al di là dei veli e tenuto conto che la legittimazione si ha in entrambe le Camere attraverso l'elezione mediante liste di partito, è un monocameralismo imperfetto. Non esistono, infatti, le caratteristiche tipiche del bicameralismo, cioè l'equilibrio fra due diversi poteri che esprimono diverse basi di legittimazione, come si è verificato alle origini dell'istituto parlamentare quando i suoi due rami esprimevano la divisione del potere sociale: da una parte la nuova classe, la borghesia e, dall'altra, i vecchi ceti fondiari; o come quando il bicameralismo esprime realtà territoriali diverse: l'intero territorio

nazionale da una parte, e le entità locali o le regioni dall'altra.

Un monocameralismo imperfetto: il bicameralismo di Montesquieu o Franklin non ha vinto sul monocameralismo di Jefferson o di Rousseau. Si tratta più di un modello alla Rousseau impacciato che di un modello alla Montesquieu che cerca l'equilibrio dei poteri tra i due rami del Parlamento.

Il bicameralismo fu dunque frutto di reciproci «no», ma venne anche utilizzato dal costituente in quella logica generale di cui abbiamo avuto modo di parlare in questi giorni, improntata al sospetto reciproco, di modo che chi avesse vinto le elezioni fosse messo in condizione di non vincerle fino in fondo.

Fu prevista addirittura una sfasatura temporale delle legislature: sei anni per il Senato, cinque per la Camera. In tal modo, la maggioranza che avesse vinto le elezioni non avrebbe avuto il controllo del Parlamento e la minoranza che le avesse perse avrebbe avuto a disposizione un anno per la controfensiva.

Era stato approvato un ordine del giorno Nitti (il cui contenuto, in passato messo ai margini, è riemerso in occasione dell'iniziativa referenzaria sul Senato), secondo il quale la Camera avrebbe dovuto essere eletta con metodo proporzionale ed il Senato con metodo maggioritario.

Nella realtà, tuttavia, la Costituzione materiale ha portato presto ad un riallineamento del bicameralismo al monocameralismo imperfetto: prima con lo scioglimento delle Camere decretato nel 1953 dal Presidente della Repubblica Einaudi, che prelude alla modifica costituzionale del 1963 che equiparò la durata delle legislature di Camera e Senato, e successivamente con la legge elettorale per il Senato (cui lavorò molto Dossetti) con la quale il sistema maggioritario previsto per l'elezione del Senato venne trasformato in un sistema pseudomaggioritario e in realtà proporzionale.

Un'ulteriore lacuna costituzionale riguarda l'ordinamento regionale. Il collega Franchi ha infatti ragione nel ritenere che è con il provvedimento in esame che si costruisce uno Stato regionale. Il nostro costituente, in effetti, più che prevedere uno Stato regiona-

le ha previsto un innesto delle regioni in uno Stato centralizzato. Il catalogo dell'articolo 117 della Costituzione sta proprio a significare questo.

Il motivo di tale scelta risiede anche in questo caso nella diffidenza reciproca delle forze politiche ed anche in una non piena convergenza culturale. Rischiano di utilizzare uno slogan, dico, per comprenderci, che chi allora credeva nelle autonomie non credeva ad una direzione centrale dell'economia e, viceversa, chi credeva in una direzione centrale dell'economia, nella pianificazione e nella programmazione, non credeva a vere autonomie regionali.

Oggi i tempi sono maturi per affrontare la materia e lo dimostra il modo in cui, sia pure in maniera cheta, sta andando avanti questa riforma.

Non posso esimermi dal sottolineare con soddisfazione che il tema regionale sta entrando con forza nel dibattito sulle riforme istituzionali. Così non era stato negli anni scorsi: la «Commissione Bozzi», ad esempio, il cui lavoro è stato importante ed andrebbe rivalutato, rappresentando il massimo di quanto il sistema politico poteva dare in quella fase, dedicò scarsa attenzione al tema delle regioni.

Sbaglierebbe però chi ritenesse che l'odierna riforma configuri un cedimento alle mode regionaliste, che essa sia dovuta al successo delle leghe. Non è così: si tratta di tendenze europee più generali.

Non a caso l'esigenza di realizzare forme di governo regionali si è fatta strada, a partire dagli anni '70, oltre che in Italia, con l'attuazione delle regioni, anche in tanti altri paesi. La Spagna nel 1978, nel momento in cui entra nella democrazia parlamentare, sente il bisogno di darsi un ordinamento regionale. La prima riforma istituzionale della Francia, nel momento in cui c'è la svolta con il governo delle sinistre, è la creazione nel 1984 delle regioni ed una valorizzazione delle autonomie locali. Non a caso in gran parte dei paesi dell'est, accanto alla riconquista delle libertà parlamentari, c'è la riconquista o la ricerca di forme di governo regionali.

Tutto ciò avviene per due motivi. Nel momento in cui vanno avanti imponenti

processi di trasnazionalizzazione dell'economia, di multinazionalizzazione delle imprese, nel momento in cui crescono dei processi di omologazione culturale a livello addirittura planetario, proprio in questo momento cresce la domanda di identità regionale. È quasi un ritorno alle radici. E questo avviene nelle regioni più ricche: nella Catalogna come nei Paesi Baschi o in Lombardia. È un aspetto della crisi della dimensione dello Stato-nazione come livello più adeguato per il controllo democratico dei processi sociali ed economici sotto un duplice profilo: sia nei confronti delle dinamiche che eccedono la dimensione nazionale (l'integrazione europea, ad esempio, la costruzione di grandi spazi politici) sia nei confronti delle dinamiche che si sviluppano a livello locale. Ci sono state delle regioni in Italia — il Friuli, il Trentino, la Valle d'Aosta — che hanno votato degli ordini del giorno, pervenuti anche qui in Parlamento, con i quali si chiedeva che l'Italia si trasformasse da Stato regionale a Stato federale.

Ritengo sbagliato il passaggio ad uno Stato federale. E non mi riferisco a motivi storico-politici — alla sconfitta delle idee di Cattaneo, per capirci — ma a ragioni che attengono maggiormente ai modelli costituzionali.

Tutte le regionalizzazioni europee, volendo evitare i due estremi dell'accentramento — fonte di inefficienza per le sue rigidità — e del federalismo spinto — quello delle leghe, per capirci — che comporta il rischio di rafforzare le spinte spontanee alla divaricazione tra aree forti ed aree deboli, si orientano sul tipo ideale intermedio costituito dallo Stato regionale. A questo riguardo l'indicazione, ma che rimase solo indicazione culturale e non venne portata fino in fondo, dei costituenti sulla base del modello della Costituzione spagnola del 1931, la Costituzione della Spagna repubblicana, può avere ancora una sua forza. Lo Stato regionale contempera le due esigenze. Forse che le comunità autonome della Spagna hanno meno poteri dei *Länder* della federazione austriaca, dello Stato federale austriaco? Quindi il problema è di sostanza.

Lo ripeto, non si tratta di una moda regionalista né di rincorrere il successo delle

varie leghe regionali: sono tendenze europee. Non possiamo più allora puntare sul mero compimento dell'ordinamento regionale né sulla riforma di qualche norma della Costituzione. Bisogna spingersi ancora più in là come ha fatto questo testo. Bisogna spingersi fino ad una vera e propria rifondazione regionalista dello Stato. Lo abbiamo detto nella prima Conferenza programmatica del PDS: dobbiamo invertire il procedimento logico seguito dal costituente: non individuare spazi regionali all'interno dello Stato centrale, ma riformare lo Stato stesso individuando quelle funzioni che è necessario far svolgere a livello centrale. Onorevole Franchi, con questa riforma si intende appunto rafforzare lo Stato, rendendo più forti le funzioni dello Stato nazionale prima ancora che le regioni. Vogliamo uno Stato con una maggiore capacità di intervento, di operare sintesi e di intervenire in maniera forte ed autorevole nell'esercizio delle proprie funzioni. Uno Stato che gestisca di meno ma che sia in grado di programmare e orientare di più. Di qui è possibile comprendere il collegamento tra la riforma dell'orientamento regionale e la riforma del Parlamento. Ecco perché sono tra di loro strettamente collegate. Perché soltanto un Parlamento che si liberi di una legislazione minuta, potrà dedicarsi alla grande legislazione e all'attività di controllo e di indirizzo. Lo stesso discorso vale per quanto riguarda gli apparati centrali dell'amministrazione.

A nostro avviso vi sono tre direttrici lungo le quali è opportuno muoversi. La prima consiste nella riscrittura del titolo V della Costituzione — relativo alle regioni, alle province ed ai comuni, — come è stato proposto positivamente da tale testo.

La seconda consiste nell'assicurare un collegamento tra i legislatori regionali ed il Parlamento. Tale modifica non è stata prospettata nel testo: da ciò nasce — lo dirò di nuovo fra poco — un motivo di insoddisfazione mia e del mio gruppo.

La terza direttrice riguarda un aspetto più delicato, ma importante: non possiamo non modificare la forma di governo ed il sistema elettorale regionale. Infatti, a mio avviso, ha ragione chi dice che le regioni non siano riuscite a rinnovare dal basso il sistema

politico e chi sostiene che siano prevalse, anche a livello regionale, forme di occupazione dell'amministrazione da parte dei partiti, pratiche spartitorie e lottizzatrici, incapacità di muoversi per progetti generali e una accentuata instabilità della Giunta. Preciso che non ho alcuna difficoltà ad affermare che non mi sentirei di attribuire tali funzioni, ad esempio, ad una certa regione che negli ultimi due anni ha svolto soltanto due mesi di effettiva attività di giunta.

Vi è, dunque questo terzo punto che la nostra discussione deve approfondire che riguarda la modifica della forma di governo del sistema elettorale.

La soluzione che è stata scelta può anche risultare affascinante: intendo riferirmi all'ipotesi di lasciare piena autonomia statutaria alle regioni nella scelta della forma di Governo. La soluzione individuata nel testo non è proprio del seguente tenore, perché viene sostanzialmente affermato: lasciamo l'attuale forma di Governo delineata dell'articolo 121 della Costituzione e diamo la possibilità alle regioni di modificare questa forma di governo con la maggioranza dei due terzi. Su questo punto il mio gruppo in Commissione si è astenuto perché aveva ritenuto opportuno svolgere una breve riflessione al riguardo; la riflessione svolta ci porta a dire che si tratta di una ipotesi affascinante, ma sbagliata.

Se vogliamo rendere credibile l'intera operazione dobbiamo modificare in questo testo la forma di governo regionale. In che modo dobbiamo modificarla? Dobbiamo modificarla partendo dai poteri dei cittadini, cioè garantendo loro la possibilità di pronunciarsi direttamente sui governi regionali, superando, anche in questo caso, il proporzionalismo incorporato — come sostenevo mercoledì scorso nel mio intervento sulle riforme istituzionali — anche nell'articolo 121 della Costituzione. Si dovrà quindi modificare la forma di Governo regionale facendo in modo che i cittadini non si limitino ad attribuire quote proporzionali di potere ai partiti, i quali, poi, sono delegati a fare e a disfare le giunte, a fare e a disfare le maggioranze e ad operare seguendo i propri interessi più che quelli della comunità.

Per tali ragioni noi del PDS presenteremo

un emendamento in base al quale — lo dico in maniera molto chiara — il presidente della regione verrà eletto a suffragio universale diretto assieme ad un vicepresidente e contestualmente alla elezione dell'Assemblea, secondo norme previste da una legge della Repubblica. Avanziamo tale proposta anche se potremmo accettare l'idea che venga indicato nella Costituzione tale obiettivo, l'elezione diretta del presidente della regione e della maggioranza contestualmente alla elezione dell'Assemblea, lasciando poi allo statuto la possibilità di specificare. È opportuno precisare, comunque, che preferiremmo che l'assunzione di tale responsabilità venisse demandata ad un intervento diretto di una legge della Repubblica.

In secondo luogo, proponiamo che la giunta sia nominata dal presidente della regione e non sia eletta dal consiglio regionale e che l'accettazione dell'incarico di assessore comporti le dimissioni dal consiglio, cioè che vi sia incompatibilità tra le due cariche.

Ci sembra che soltanto riformando il sistema politico regionale e la sua forma di governo sia possibile — lo ripeto — rendere credibile una operazione di portata storica, qual è la costruzione di uno Stato regionale. Ribadisco comunque che trovo affascinante l'idea di lasciare la decisione all'autonomia statutaria, ma è un fascino dal quale non bisogna lasciarsi sedurre. Sono invece per la piena autonomia statutaria in questa materia per le regioni a statuto speciale: può anzi essere uno dei dati della loro specialità (uno Statuto da approvarsi per questo aspetto ai sensi dell'articolo 123 della Costituzione).

Non escludiamo comunque la possibilità che l'assemblea possa esprimere la sfiducia al governo della regione — mediante la sfiducia costruttiva — quando elegga a maggioranza dei suoi membri il nuovo presidente; però ciò può avvenire per una sola volta: ove la sfiducia venga ripetuta nel corso del mandato, essa deve comportare le dimissioni del governo regionale e l'indizione di nuove elezioni per consentire al corpo elettorale di premiare o punire una determinata maggioranza per il bene o il male che ha recato. E ciò in base a esigenze che nascono a livello regionale e non per il mantenimento di equilibri nazionali.

È matura l'esigenza di arrivare in questo settore a forme di elezione diretta del Presidente e della maggioranza come già abbiamo proposto per l'elezione del sindaco e della maggioranza. Non posso non ricordare ancora una volta che in quest'aula tale obiettivo si sarebbe raggiunto se il VI Governo Andreotti non avesse posto la questione di fiducia.

È un punto importante, onorevoli colleghi; così come è importante modificare la legge elettorale perché oggi essa è basata su collegi provinciali che non consentono l'emergere di una classe politica a livello regionale; si tratta di una causa non ultima — associata al voto di preferenza — del mancato decollo di forme di programmazione regionale che si è spesso tradotta in una mera spartizione di risorse finanziarie tra province.

Quale modello indicare, allora? I modelli possono essere i più diversi. Compito di questa riforma istituzionale è di indicare la forma di governo regionale. Per quanto riguarda la legge elettorale — lo dico a futura memoria —, a me pare che il modello preferibile possa essere quello previsto per i *Länder* della Germania federale. Una parte dei consiglieri eletta mediante collegio uninominale, un'altra parte mediante lista regionale, fermo restando che il presidente della regione, collegato a lista o a più liste, deve essere eletto direttamente dai cittadini.

Torno a sottolineare un altro punto. Se si vuole arrivare ad una riforma così rilevante, bisogna anche costruire un Senato che sia effettivamente a base regionale. E qui vengo alla parte di questo progetto che meno mi convince, quella del bicameralismo; non c'è dubbio che si è fatto un progresso rispetto al testo pervenutoci dal Senato, il quale non affrontava il nodo che ho precedentemente definito del monocameralismo imperfetto, che in quello stesso testo diventava un monocameralismo casuale.

Ma ci rendiamo conto, onorevoli colleghi che il Governo, come titolare dell'iniziativa legislativa, avrebbe potuto scegliere la Camera più favorevole ovvero, tradotto in termini ancora più ravvicinati, il ministro di settore avrebbe potuto optare per la Com-

missione più favorevole alla politica del proprio Ministero. È vero, era salva la possibilità di deliberare il richiamo del progetto di legge da parte dell'altra Camera. Tuttavia, una volta che la decisione è stata presa tale forma di richiamo è più difficile.

A questo punto, mi pongo un problema che riguarda sia il testo del Senato sia quello al nostro esame: siamo proprio sicuri che il principio del richiamo snellisca il procedimento? L'altra Camera può richiamare il testo approvato da un ramo del Parlamento, ma può farlo con una deliberazione, la quale implica di per sé un atto di iniziativa ed una discussione. Fra l'altro, lo dico per inciso, per quanto riguarda il testo licenziato dalla Commissione affari costituzionali, occorre riflettere sui termini in esso introdotti, poiché attualmente per il primo richiamo è stata prevista la scadenza di quindici giorni, mentre per il secondo quella di trenta giorni; probabilmente simili termini andrebbero invertiti. Ma di questo parleremo in sede di esame dei singoli articoli.

Dunque, dicevo, vi sarà bisogno di una vera e propria deliberazione. In aggiunta a ciò, occorre dire che potrebbero avanzarsi eccezioni preliminari sull'assegnazione della «culla»: infatti, fra le più diverse materie si possono annoverare anche normative di natura «mista», a ciò andrebbe aggiunto che la violazione delle regole sul procedimento può tradursi anche in illegittimità costituzionale del medesimo, con la possibilità di riflessi sulla giustizia costituzionale. È un problema su cui probabilmente un po' tutti dobbiamo riflettere.

Forse qualcuno ha enfatizzato troppo allorché ha detto che il problema da risolvere era soprattutto quello della seconda lettura. Intanto la questione centrale va individuata nella ripetitività della seconda lettura rispetto alla prima proprio in quanto identica è la legittimazione delle due Camere; in pratica, a decidere sono sempre gli stessi soggetti ed i medesimi attori politici, sia pure con la dialettica fra i partiti o all'interno degli stessi. Poi c'è il problema della ripetitività dei dibattiti e degli atti di controllo politico che non vengono toccati dal testo in esame. Il problema è, onorevoli colleghi, le «navette». Bisogna dire no alle navette, sì alla seconda

lettura, no alla rituale duplicazione dei dibattiti politici: ma questo è possibile attraverso forme di bicameralismo ineguale o imperfetto.

In altre parole, mi chiedo se non vada portata ancora più a fondo l'intuizione, presente nel progetto al nostro esame, di un Senato «delle» regioni, dal momento che nell'ipotesi oggi in discussione esso finirebbe per essere un Senato «per» le regioni. Mi rendo conto che si tocca la sensibilità dell'altro ramo del Parlamento, ma qui non stiamo discutendo di questioni nostre, che appartengono all'una o all'altra Camera, ma affrontiamo i problemi relativi agli interessi fondamentali della nazione e della democrazia.

Se non vogliamo sostituire l'anomalia italiana di un bicameralismo perfetto, che costituisce — lo ripeto — un monocameralismo imperfetto, con l'altra anomalia che stiamo costruendo, si potrebbe andare verso una soluzione presente in quasi tutte le democrazie che hanno adottato incisive forme di decentramento, cioè quella di un bicameralismo imperfetto. Nell'ambito di questa ipotesi, una delle Camere disporrebbe della pienezza dell'indirizzo politico, del potere della fiducia e della facoltà di decidere definitivamente su un determinato testo legislativo, mentre l'altra Camera parteciperebbe al procedimento legislativo.

Penso a una forma di bicameralismo imperfetto, nelle diverse forme in cui è previsto in altri paesi: dal *Bundesrat* tedesco, al senato spagnolo, che ha una forma mista, allo stesso senato francese, eletto in secondo grado, con la rappresentanza dei consiglieri comunali, dipartimentali e regionali. Vi è anche la nostra proposta di un'elezione contestuale a quella dei consigli regionali di una Camera rappresentativa della comunità regionale che sia eletta sulla base di indirizzi di politica regionale, con la facoltà per ciascuno statuto regionale di prevedere forme di partecipazione all'attività delle Assemblee dei senatori eletti nelle regioni. Così sarebbe consentita sempre la seconda lettura, ma lasciando la parola definitiva alla Camera che ha la pienezza dell'indirizzo politico.

Trovo positivo un aspetto che non so per quale ragione non sia stato particolarmente

messo in rilievo. Nel testo è stata superata un'altra anomalia italiana, che ci è stata copiata soltanto dalla Spagna: le Commissioni in sede legislativa.

Il testo prevede che si possano deferire progetti di legge alle Commissioni, ma che sia riservata all'Assemblea la votazione articolo per articolo e quella finale, così come aveva proposto anche la Commissione Bozzi (allora su mia proposta: come si vede data dall'inizio degli anni 80 il ripudio delle sedi consociative da parte del PCI!). Ritengo particolarmente rilevante questa norma perché porrebbe anche un argine a quello che è stato considerato non il bicameralismo ma il multicameralismo italiano, tenuto conto che sono molti i legislatori. Può anche trattarsi — non lo è necessariamente — di un argine alla iperlegificazione che caratterizza l'ordinamento italiano. Lo sarà il decentramento regionale, può esserlo la delegificazione, se riusciamo a trovare una formula più incisiva ma rispettosa della riserva di legge parlamentare; potrebbe esserlo anche questa norma sulle Commissioni, evitando la iperlegificazione che porta il Parlamento italiano ad avere un record in questo campo, con circa 250 leggi l'anno, contro le 80 del parlamento inglese o le 100 di quello tedesco. Il tema è importante ma anche in questo caso, però e non si tratta solo di un profilo di cultura istituzionale non dobbiamo commettere l'errore di sostenere che le «leggine» rendono impossibili le riforme; al contrario le mancate riforme fanno moltiplicare le «leggine».

Vi sono punti particolari sui quali interverremo con emendamenti in sede di discussione degli articoli del provvedimento. Ne anticipo qualcuno chiedendo che la istruzione primaria e secondaria rimanga allo Stato e che per le Regioni si trovino tuttavia significativi spazi di intervento collaborativo. Chiederemo che la legge organica abbia una più precisa fisionomia nel sistema delle fonti, sia tipica e inderogabile se non in via espressa non condivido invece l'esclusione del referendum abrogativo per le leggi organiche. Non riesco a comprenderne la ragione, anche se cerco di trovare una spiegazione. Abbiamo detto che le leggi organiche si rivolgono alle regioni e non

vincolano direttamente i cittadini; è un importantissima acquisizione, non soltanto per salvaguardare l'autonomia regionale...

GIUSEPPE CALDERISI. È un modo per aumentare i tipi di referendum.

AUGUSTO ANTONIO BARBERA. ...ma in primo luogo perché ha come riferimento i cittadini; e ringrazio il relatore, che ha colto subito questa nostra proposta che tende a rendere la regioni e non i cittadini destinatari delle leggi organiche.

I cittadini si trovano di fronte a due fonti legislative in condominio fra loro: la legge dello Stato e quella regionale. Spesso non sanno quale sia la legge da seguire. Ricordo ancora con orrore quanto è accaduto ai tempi della legge sull'abusivismo edilizio. Ad esempio nella Regione Lazio la legge dello Stato si intrecciava con quella regionale.

SILVANO LABRIOLA, *Relatore per la maggioranza*. E in Sicilia?

AUGUSTO ANTONIO BARBERA. E in Sicilia ancora di più.

Ritengo che si tratti di un aspetto negativo. Dobbiamo trovare forme per rendere vincolante la legge per le regioni. Tuttavia — e richiamo l'attenzione del relatore sul punto — perché escludere il referendum?

Perché non interessa ai cittadini in quanto la legge organica si rivolge alle regioni? Ho cercato di trovare questa spiegazione.

Anche i cittadini però possono essere interessati a che non si introduca un principio nell'ordinamento che si moltiplicherebbe poi per venti tanto più che il legislatore «può» non «deve» approvare una legge organica. Ciò mi sembra, quindi, limitativo e spero che venga accolto un emendamento soppressivo oppure che la Commissione ritorni su questo punto.

SILVANO LABRIOLA, *Relatore per la maggioranza*. Oppure che vi convinciate del contrario, c'è anche questa ipotesi!

AUGUSTO ANTONIO BARBERA. Oppure che il relatore ci convinca del contrario. All'ini-

zio ho detto che ho apprezzato molto lo spirito con cui si è lavorato in Commissione affari costituzionali.

Vi è infine il punto che concerne il numero dei parlamentari. La Commissione ha respinto un emendamento nostro che tendeva a ridurre tale numero, nonostante il parere favorevole del Governo.

L'Unione interparlamentare ha fatto una media del numero dei parlamentari per le nazioni da 41 a 60 milioni (l'Italia ne ha 57 milioni) di cittadini: essa è di 445 membri. Gli Stati Uniti hanno un Parlamento formato da 420 membri alla Camera dei rappresentanti e 100 al Senato.

Una risposta deve essere data. Un numero eccessivo di deputati e per di più eletti con il sistema delle preferenze veicolano microinteressi e disperdono l'attività parlamentare.

La riduzione del numero dei parlamentari sarebbe anche un segnale preciso. Bisogna però stare attenti — valutando anche una certa letteratura anglosassone sull'argomento — che la riduzione non sia eccessiva (ohimè forse è ...una raccomandazione inutile!) tanto da ampliare notevolmente i collegi che noi proponiamo siano «uninominali». Infatti, se ciò avviene, si rende più distorto il rapporto elettori-eletti; l'ampiezza dei collegi accentua il localismo che è in rapporto inverso all'ampiezza del collegio. Il massimo di pressione localistica si ha nel grande collegio. E infatti, nei grandi collegi italiani la raccolta dei voti di preferenza nello stesso grande bacino esaspera la concorrenza localistica. Ma qui si entra in un altro tema.

Se vogliamo qualificare la rappresentanza parlamentare, non possiamo non affrontare — certo non in questa sede, mi collego al dibattito dei giorni scorsi — il tema della riforma elettorale. L'introduzione del collegio uninominale non è solo lo strumento per consentire ai cittadini di pronunciarsi direttamente, superando il proporzionalismo, su maggioranze e Governi alternativi, ma è un modo anche per qualificare la rappresentanza parlamentare. Esso costringe i partiti (quando si tratta di vero collegio uninominale che costringe ad una competizione fra candidati a qualificare al massimo le proprie

candidature ed evita la corruttrice spesso lotta per la preferenza.

Il problema della riforma del Parlamento non è solo quello della modifica delle procedure; e non è solo quello della diversa legittimazione della seconda Camera, ma è anche quello della qualificazione degli eletti. Il collegio uninominale può dare un grosso contributo in questo senso.

Mi avvio alla conclusione, ripetendo che — esprimo un giudizio sintetico — è stato compiuto un lavoro sul quale dar un giudizio articolato buono per quanto riguarda le regioni, anche se da migliorare; ancora assai insoddisfacente per quanto concerne il Parlamento.

Le contraddizioni e i problemi della società italiana non si possono affrontare (come fanno le politiche conservatrici) riducendo le domande sociali, ma rafforzando la capacità di risposta delle istituzioni centrali e locali, rafforzandole entrambe. Nello stesso Mezzogiorno (che è stato citato dal collega Franchi) permangono tuttora, noi crediamo, quelle esigenze, in taluni casi divenute ancora più drammatiche, che facevano guardare con favore all'ordinamento regionale da tanta parte del pensiero democratico meridionalistico, da Sturzo a Guido Dorso, per superare il sottosviluppo, che è dovuto non tanto alla mancanza di flussi finanziari (che ci sono) o di capitali, quanto piuttosto all'assenza di quei fattori, in primo luogo la capacità di governo nella pubblica amministrazione, che solo efficienti amministrazioni legate alle specificità territoriali sarebbero in grado di attivare.

Un rilancio dell'ordinamento regionale rinvia, dunque, sia al versante delle riforme dello Stato sia a quello del rilancio della politica di programmazione; e rinvia anche ad un nuovo assetto delle istituzioni europee, alla presenza delle regioni in un organo di rappresentanza e collaborazione presso le istituzioni comunitarie (come è auspicato da tanta parte del Parlamento europeo) e alle forme di collaborazione transfrontaliera. Solo un potere più vicino al cittadino è in grado di garantire effettivamente i diritti di cittadinanza. Per questo, nei programmi dei partiti della sinistra europea si insiste tanto sull'ordinamento regionale o, come è chiamato in

altri paesi, federale, nonché sul principio della sussidiarietà, che trova le sue radici nella cultura cattolica ma che in questo momento viene assunto da molti partiti della sinistra europea.

Voglio concludere il mio intervento ribadendo uno dei punti su cui sono intervenuto. Faremmo un grosso errore se non riformassimo contemporaneamente la forma di governo regionale per le Regioni ordinarie. Io stesso mi sentirei inquieto se attribuissero tante e così forti competenze alle regioni e, contemporaneamente, non incidessimo, con una decisione assunta in Parlamento, sulla stessa forma di governo regionale. *(Applausi)*.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Riggio. Ne ha facoltà.

VITO RIGGIO. Signor Presidente, intervengo solo parzialmente a nome del mio gruppo, per il quale prenderanno la parola anche altri colleghi, per sottolineare da una parte l'adesione convinta e responsabile ad un testo che consideriamo assai importante e che rappresenta una vera riforma dello Stato, dall'altra l'esistenza su alcuni punti di richieste di ulteriori approfondimenti da parte di alcuni colleghi e da parte mia. Ritengo peraltro che tali richieste non debbano porre in discussione la praticabilità e l'immediatezza delle decisioni da assumere in merito alla riforma in esame.

In generale, vorrei sottolineare che le vere riforme sono quelle che si fanno. Le riforme immaginate e pensate corrispondono al criterio che ci ha spiegato Raymond Aron, secondo il quale pensare la politica significa avere a che fare con le idee, mentre farla significa avere a che fare con interessi e passioni, sicché quasi mai il disegno che emerge dalle nostre volontà e dai nostri desideri può coincidere con gli interessi e le passioni con cui deve confrontarsi.

Se ancora una volta, a distanza di tanti anni dalla promessa costituzionale, rinunciassimo ad operare nell'ambito della riforma possibile, non renderemmo un servizio alle nostre rispettabili e legittime idee di miglioramento progressivo delle istituzioni, ma daremmo un ulteriore contributo al diffondersi della sensazione (che ahimé, va

crescendo tra i cittadini) che le riforme siano vessilli che si agitano proprio allo scopo di non farle.

A me pare che in questo momento (e mi riferisco alla ottima relazione del presidente Labriola e alle sue integrazioni orali) ci troviamo in presenza di un testo che certamente non risolve tutti i problemi del funzionamento del nostro sistema costituzionale, e in particolare del meccanismo di produzione legislativa, ma sicuramente ne risolve due capitali: il primo è quello di realizzare un bicameralismo cooperativo e di giustificare, per questa via (l'unica possibile, quella cioè di un radicamento di una delle due Camere in una dimensioni più accentuatamente regionalista dello Stato), la presidenza del bicameralismo stesso; il secondo è quello di avviare non più soltanto una riflessione teorica, ma una decisione sulla piena attuazione del titolo V della Costituzione, che in realtà, può dirsi compiutamente realizzato soltanto attraverso il criterio contenuto nello schema proposto all'attenzione della Camera, proprio perché si cimentano le istituzioni regionali ad essere altro da ciò che sono state nell'ambito di una concentrazione centralistica dello Stato.

Si tratta di due questioni fondamentali, che costituiscono ciò che è stato possibile realizzare nell'ambito dell'attuale condizione delle proposte delle forze politiche.

Io quindi distinguerei tra ciò che dobbiamo sforzarci di realizzare (non necessariamente qui e in questa sede, per non appesantire questo schema e per non rendere del tutto impraticabile la possibilità di realizzare questa riforma) e ciò che invece, con la determinazione necessaria, ma anche con l'umiltà indispensabile, dobbiamo chiedere al Parlamento — e in particolare alla Commissione che così intensamente ha lavorato — per vedere se è possibile arricchire ulteriormente un progetto che è già assai significativo e, ove questo non fosse possibile, per continuare a pensare che vi sono alcune questioni fondamentali, che però — ripeto — non necessariamente debbono essere affrontate qui.

Ne cito una per tutte. Credo che noi abbiamo ricevuto dal Senato non un testo

mediocre (non mi permetterei: è stato detto qui, usando a mio avviso un'espressione impropria), ma un testo che aveva individuato un sentiero e all'interno di esso forse si era, per così dire, un po' costretto, per le condizioni nelle quali la discussione era stata svolta. Del resto, la discussione al Senato era partita con un'ambizione molto più alta. Non credo che chi ha confezionato quel testo abbia voluto automutilarsi: semplicemente ha preso atto di una condizione di difficoltà tra le forze politiche che invece, per fortuna, in seno alla I Commissione della Camera non si è riscontrata, nel senso che da noi il sentiero è sembrato allargarsi in una direzione che — lo devo riconoscere — anche a me sembrava alle origini un po' più ampia, cioè quella della possibilità di differenziare la legittimazione politica di una delle due Camere creando un Senato delle regioni. Questa del resto era stata una richiesta più volte ribadita, e non solo dalle regioni medesime; e si trattava comunque di una tesi presente nel dibattito costituzionalistico italiano fin dalle origini, ma mai realizzata per la difficoltà oggettiva di congegnare un sistema di rappresentanza che, mantenendo in vita piena la rappresentanza delle due Camere e la loro parità, tuttavia ne accentuasse, almeno per una, il raccordo con lo Stato regionale.

Abbiamo a lungo riflettuto su questo, con una motivazione che non era soltanto di modellistica costituzionale, ma era intesa a consentire, attraverso un diverso meccanismo di selezione dei rappresentanti, il decongestionamento dell'attività legislativa parlamentare ed ovviare a quella difficoltà di corrispondere agli interessi sociali e alla loro evoluzione che da tutti viene lamentata, ma per il superamento della quale fino ad ora non sono state avanzate soluzioni sufficienti.

Credo che questo sia un punto che rimane aperto; ma ritengo che rimanga aperto per tutti, cioè anche per coloro, come il presidente Labriola, che all'inizio avevano immaginato di poter introdurre in questa riforma un vero Senato delle regioni e che poi hanno dovuto invece ripiegare su una formula che in realtà specializza il Senato nella legislazione organica di grande principio, cioè sulle

leggi organiche per le materie di competenza regionale.

Penso dunque — ripeto — che questo tema rimanga aperto. Lo diceva il collega Barbera, e io sono d'accordo. C'è il problema di qualificare e selezionare la rappresentanza in modo tale che la produzione legislativa non sia lo specchio di tutti i microinteressi esistenti nel paese, al fine di ottenere il consenso necessario per continuare ad esercitare la funzione parlamentare. Occorre la fatica, il coraggio e l'autorevolezza di resistere alle pressioni, anche quelle legittime, per inserirle in una visione di interesse generale, quale si addice al principio della legge. È una questione che riguarda il modo con cui i parlamentari vengono selezionati, ma anche le modalità di elezione.

Non so se il collegio uninominale corrisponda a questa esigenza. Certamente se fosse quello che è stato conosciuto alle origini del nostro Stato non vi corrisponderebbe. Può darsi che in una realtà più forte, più evoluta, più dinamica, nella quale la presenza dei partiti possa tornare ad essere quella che avrebbe dovuto essere in origine, si possa fare argine a un dilagare di interessi che si traducono in questa disordinata, frammentaria, caotica, convulsa legislazione che non consente ai cittadini di districarsi al suo interno e che spesso determina una sorta di inefficienza del comando legislativo che, soprattutto nelle regioni meridionali, ma non solo, è divenuta questione della credibilità stessa dello Stato.

Il fatto che si continui a produrre norme, soprattutto in materia di ordine pubblico, ma anche di giustizia, di servizi sociali, in materie cioè che riguardano direttamente i cittadini, e che queste norme non vengano, ancorché conosciute, addirittura nemmeno tentate in termini di attuazione, non può che determinare una sorta di rassegnazione all'idea che non la legge, ma altri interessi ed altri comandi regolino la vita associata.

Questa è la preoccupazione, e non il conferimento di ulteriori competenze alle regioni, perché se queste fossero capaci di legiferare esse, così come il Parlamento nazionale in molti casi non è stato capace, e di amministrare esse, meglio di come storicamente

l'amministrazione dello Stato centrale non abbia fatto, certo nessuno di noi avrebbe perplessità di ordine ad un rovesciamento di competenze.

La perplessità nasce dall'idea che all'interno delle istituzioni continuino a circolare comportamenti e modalità di esercizio del potere che, ovunque collocati, al centro, in periferia o in una dimensione intermedia, non rispondono ai fini costituzionali dell'interesse generale e dell'imparzialità, ma a quelli particolari del consenso, quando non di cose peggiori dal punto di vista del raccordo con la comunità.

Questa è la sfida che l'Italia ha davanti, che non si elude riproponendo un dibattito — al quale anche qui questa mattina si è accennato — tra centralisti e decentratori. La verità è che o si cambia la qualità dell'esercizio del potere, sia al centro sia in periferia, oppure davvero continueremo a spostare e a riordinare soltanto illusoriamente le competenze, senza affrontare la questione del modo in cui il potere diffuso in questa società può oggi essere esercitato.

Oggi, a differenza di ieri, quando i partiti si assunsero il compito di occupare la società a guidarla, io credo — e molti con me — che vi sia uno spazio di libertà e di autonomia della società, alla quale bisogna dare però la possibilità di esprimersi efficacemente.

Questa è una scommessa, ma proprio per questo è un atto di coraggio, un atto di lucido coraggio, esattamente come è stato un atto di lucido coraggio da parte di questo Parlamento — che più o meno se n'è accorto negli stessi termini in cui sta, finora, accorgendosi di questa riforma — approvare la legge n. 241 sul procedimento amministrativo che muove dagli stessi presupposti, cioè dall'idea che non il disegno, ma la provocazione possa incentivare il meccanismo del cambiamento.

Questa a me pare, in termini di tecnica delle riforme, l'unica praticabile in una società complessa, differenziata e frammentata, nella quale le posizioni di stallo finiscono con l'essere l'unico dato riconoscibile della presenza dei partiti nelle sedi in cui dovrebbero assumersi decisioni. E non per nequizia dei partiti, ma per una oggettiva difficoltà a

realizzare, in termini di modello in una società così profondamente cambiata e della quale nessuno di noi ha la chiave, tutto d'un colpo, in modo risolutivo, un cambiamento che è in gran parte dovuto, invece, alla capacità di interpretare gradualmente, di aiutare ed agevolare processi che la politica in questi anni ha favorito, consentendo ai cittadini che lo vogliano di esercitare il controllo sulle amministrazioni ed anche il giudizio sul modo in cui il potere politico viene esercitato.

Non capirei cosa significa un conferimento di maggiore autonomia ad enti locali o a regioni quando esso non corrispondesse alla fiducia dei cittadini — oggi per altro troppo spesso smentita dai fatti — ed alla possibilità che essi esprimano il loro giudizio sul modo in cui le istituzioni vengono amministrate, modificandone gli attori. Il pericolo invece è che si dia per scontato che, poichè i cittadini non sono capaci di esercitare tale giudizio, l'unico modo per tentare di correggere la difficoltà presente è quello di mantenere intatto al centro, o nella forma delle istituzioni centrali o — peggio ancora — in quella di partiti centralizzati, il governo delle condizioni economiche e sociali.

Che senso ha oggi la specialità delle regioni, e che senso ha la nuova qualità che vogliamo conferire all'ordinamento regionale italiano, se essa non si accompagna ad una riforma della forma di governo, così come ha detto Barbera — ma io comincio a credere che le forme di governo mutano se cambia la qualità della domanda sociale — e, soprattutto, non si accompagna ad una capacità di giudizio critico dei cittadini sul modo in cui le regioni sin qui hanno esercitato il potere loro conferito?

La mia regione, che per statuto speciale ha già molte delle competenze che pensiamo di attribuire alle regioni ordinarie, non ha mai voluto esercitarne alcune (cito per tutte quella relativa all'istruzione) per la preoccupazione di non avere né le risorse finanziarie, né gli apparati, né la capacità sufficienti a gestirle. Oggi però esistono competenze esclusive in materia delicate e fondamentali — come quella dell'ordinamento degli enti locali — che non vengono esercitate.

Chi dovrebbe provvedere a conferire dal

centro a questi corpi e a queste comunità il coraggio, la forza e la determinazione di cambiare i soggetti che non si adeguano alla prescrizione costituzionale o che la rendono troppo mediocre rispetto al bisogno? È veramente credibile, onorevole Franchi, che noi otterremmo ciò se dal centro dettassimo dei congegni che costringano a comportamenti virtuosi, ammesso che colui che crea i congegni sia egli stesso virtuoso? Non credo, ma è un dibattito che Luigi Sturzo affrontò — come il presidente ha poc'anzi ricordato — quando le condizioni di quelle contrade certamente non erano migliori delle attuali, quando svolgere politica nella zona di Caltagirone o del catanese significava confrontarsi con mafia, *lobbies*, ritardi culturali, appesantimenti e nulla avrebbe potuto suggerire che la soluzione avrebbe dovuto essere l'accentuazione delle autonomie. Tutto lasciava pensare che invece soltanto con comandi dal centro si sarebbe potuto affrontare e risolvere tale problema. Questa fu la via scelta dallo Stato italiano, una via perdente, che certamente non ha consentito il superamento del divario esistente, che non ha attivato le energie e le responsabilità necessarie e che oggi noi ci troviamo a rimettere in discussione con questa legge.

Funzionerà? Signor Presidente, me lo chiedo con grande preoccupazione, perché davvero non lo so. Credo che non ci sia altra via, perché questo intreccio tra un centralismo di fatto ed una serie di poteri che si sono ridotti soltanto a prerogative formali — perché troppo spesso non esercitati o, se esercitati, soltanto all'interno del calcolo già predeterminato di un comportamento che omogeneizza il paese, troppo spesso verso il basso piuttosto che verso l'alto — non funziona.

La via che qui è stata scelta è quella di dire che le regioni diventano davvero punti di riferimento delle loro comunità perché hanno non soltanto competenze, ma soprattutto poteri di imposizione fiscale, rispondono del prelievo fiscale che operano sulle stesse comunità e si lasciano misurare sulla qualità del rendimento amministrativo e sulla qualità della gestione politica che esse operano.

Funzionerà in Calabria, in Sicilia o nelle altre regioni del Mezzogiorno? Credo che dobbiamo non solo augurarcelo, ma anche operare perché sul piano politico un meccanismo di questo genere sia agevolato ed aiutato da una capacità dei partiti di operare in tale direzione. L'obiettivo è difficile, ma se non lo si raggiunge non ci sarà futuro per le forme della democrazia parlamentare, perché il rimpianto di soluzioni che diano l'autonomia dal centro sta oggi diventando molto forte. Esso è simmetrico, nel Mezzogiorno, a quel rimpianto che c'è nelle regioni del nord di una realtà mitica, ma esista, di una autonomia dal centro che in realtà è esattamente il contrario. Dal punto di vista del rendimento finanziario infatti le regioni del nord — che mediamente sono un po' più efficienti, diciamo così, rispetto quelle meridionali — sono riuscite ad attirare finanziamenti a carico del centro ed hanno operato per realizzazioni infrastrutturali e di qualità della vita che oggi consegnano al paese un primato per la provincia di Mantova, a fronte di un altro per la provincia di Agrigento (che fa parte di una regione a statuto speciale), da dieci anni all'ultimo posto per qualità della vita e reddito prodotto.

Certo il paese è fortemente differenziato, e dunque immaginare uno schema regionale che si adatti uniformemente a tutto il paese è sbagliato. Ma le vie sono soltanto due: o una forma di ripresa, di tutela dal centro, immaginando un centro che illuministicamente riesca a fare ciò che le regioni non fanno; oppure affrontare la sfida del potere connesso alla responsabilità, così come qui si tenta. Ecco perché noi aderiamo all'impianto fondamentale del progetto in esame, consapevoli però che esso funzionerà se si mette in moto un processo che riguarda cioè i processi politici sottostanti, che nessuna riforma istituzionale potrà immaginare di sostituire o di modificare.

Certamente all'interno di tale schema anche a me pare — e questa è la parte che più specificamente mi è stata assegnata dall'onorevole Barbera — che siano emerse da parte delle regioni a statuto speciale alcune indicazioni. Avevamo provato, presidente Labriola, a chiedere se vi fosse o meno la disponibilità ad affrontare, in termini di

revisione costituzionale, anche l'articolo 116.

Ci rendiamo tutti conto, infatti, che un pareggiamento delle regioni fa scomparire di fatto la specialità ed accentua la differenza tra regioni forti, cioè in grado di utilizzare le competenze, e regioni deboli, cioè non capaci di farlo per motivi politici ma troppo spesso anche per motivi sociali, culturali ed economici.

Da parte delle regioni a statuto speciale è venuta, invece, una richiesta che grosso modo si può così riassumere: sarebbe opportuno non modificare l'articolo 116 della Costituzione e garantire già da adesso il pareggiamento delle competenze — senza rinviare ad un'ulteriore legge costituzionale specifica, in modo da evitare una sorta di *diminutio* delle regioni in termini di minore capacità e competenza — ad esso affiancando, contestualmente, un richiamo forte rivolto alle regioni medesime per una revisione degli statuti speciali che diventano così l'unica sede all'interno della quale si opera un coordinamento con la nuova legislazione, nella quale possano emergere gli elementi di innovazione costituzionale che noi stiamo dando alle regioni di diritto comune tramite il provvedimento in esame.

Nel documento presentato dalle regioni sono contenute sollecitazioni ulteriori, ma in sintesi si può dire che: rispetto ad una proposta, che io mi ero permesso di avanzare, che prevedeva che per le regioni a statuto speciale si provvedesse con leggi costituzionali e con gli statuti, le regioni sembrerebbero scartare la via di una legge costituzionale apposita. Chiedono che venga esplicitato ciò che a me sembrava chiaro, vale a dire che quando nel testo si parla di regioni, si parla anche di quelle a statuto speciale e dunque il rovesciamento dell'articolo 117 della Costituzione vale anche per esse, ove non avessero già le relative competenze in base ai rispettivi statuti. Ai fini dell'esplicitazione di questo principio è stata formulata un'apposita proposta di modifica che la Commissione certamente prenderà nella dovuta considerazione, anche per individuare il modo in cui tecnicamente può essere formulata.

È stata avanzata, inoltre, una richiesta che

io mi riservo di precisare meglio in fase di discussione sugli articoli, che riguarda la condizione deteriore nella quale si verrebbe a trovare le regioni a statuto speciale rispetto a quelle di diritto comune in ordine alla forma di governo. Mentre per queste ultime abbiamo qui previsto la possibilità di modificare la forma di governo, sia pure prevedendo una maggioranza qualificata per le necessarie modifiche degli statuti — soggetti comunque ad approvazione tramite legge ordinaria — per quelle a statuto speciale resterebbe fermo il principio di costituzionalizzazione dello statuto.

Sembrava opportuno, anche a seguito di una lunga indagine conoscitiva sulle forme di governo condotta dalla Commissione per le questioni regionali, che si consentisse alle regioni a statuto speciale di darsi forme di governo, eventualmente differenziate rispetto ad un modello unitario di tipo parlamentare, spesso consociativo in molte regioni, con una delibera, assunta dagli statuti ed approvata con legge ordinaria. In questo senso, ieri è stata avanzata proposta specifica dalla Commissione bicamerale.

Vorrei concludere, signor Presidente, dicendo che, a mio avviso, faremmo opera utile se riuscissimo a introdurre alcuni temi nel testo del provvedimento in esame. Penso ad un miglior raccordo con le regioni, tutto da inventare perché difficilissimo; alla riduzione del numero dei parlamentari (e qui naturalmente parlo a titolo personale); alla introduzione di congegni di stabilizzazione, come la sfiducia costruttiva, che potrebbero pure essere previsti, ferma restando la difficoltà di convenire su tutto il modello relativo alla forma di governo; ed infine alla incompatibilità fra mandato parlamentare ed esercizio delle funzioni di governo. Ciò ovviamente se questa operazione non significasse sovraccaricare il testo di troppe ambizioni per poi ottenere il risultato di non realizzare le due riforme fondamentali che vi sono contenute.

Credo — ed a questa ipotesi sono molto legato — che tutto ciò rappresenterebbe non solo una risposta, in termini di immagine, all'azione di discredito, generalizzata ed ingiustificata, nei confronti della classe politica, ma anche un corollario logico del tenta-

tivo di rivitalizzare, sia pure attraverso la forma del bicameralismo cooperativo, la funzione legislativa, rispetto alla quale occorre in qualche modo ripensare le modalità di selezione.

Poiché, come è risultato chiaramente ieri, non c'è consenso sui meccanismi elettorali, almeno sulla riduzione del numero dei parlamentari (che può avere di per sé un effetto di qualificazione, di miglioramento dell'attività parlamentare rispetto alle condizioni in cui essa oggi viene svolta), si potrebbe tentare di arrivare ad un accordo. Tentativo che, per altro, il Governo, almeno nel corso della discussione, aveva ritenuto di non ostacolare; anzi il ministro Martinazzoli aveva manifestato esplicitamente la sua disponibilità.

Anche per quanto riguarda la differenziazione delle funzioni, so bene che la mia posizione non è quella della democrazia cristiana, ma, come ho preannunciato all'inizio del mio intervento, intendo anche esprimere una serie di valutazioni personali.

Credo sia importante esporre le proprie opinioni, perché, se riuscissimo a ridare ai parlamentari il gusto di sbagliare da soli, oltre che il conforto di sbagliare in compagnia, come spesso accade, sotto la bandiera di un gruppo e di un partito, faremmo opera utile di rianimazione delle istituzioni e contribuiremmo a dare nuova centralità al Parlamento. So bene peraltro, per senso politico, che si possono avere proprie opinioni in un partito, ma che, finché non si decide di uscirne, qualora esse rimangano in minoranza, vi è un obbligo di coerenza rispetto alle decisioni maggioritarie.

Proporre le proprie opinioni in sede parlamentare equivale anche ad un invito a riflettere sulle conseguenze, a volte anche negative (spesso le modifiche comportano effetti perversi che omettiamo di valutare), assumendo il criterio metodologico che il Parlamento — non importa se questo della X legislatura o quello della prossima — è in condizione di fare le riforme. Si sta facendo infatti strada nel paese l'idea che il Parlamento discuta da quarant'anni senza decidere; ritengo che, al contrario, mai come in questa legislatura, tale valutazione

sia superficiale, affrettata e qualche volta strumentale.

Se riusciremo — come mi auguro — a far divenire il testo in esame legge dello Stato, avremo realizzato, dopo le riforme della Presidenza del Consiglio dei ministri, degli enti locali, delle procedure amministrative e le modifiche apportate ai regolamenti parlamentari, gran parte di un pacchetto di proposte che si trascina da anni e che si era venuto sfilacciando perché, ogni qual volta si mette in piedi una riforma di carattere non generale, tutti la definiscono minimale.

Questo non è vero: vi sono riforme importanti che sono pezzi di un disegno e la cui mancata realizzazione lungi dal favorire il disegno complessivo ne allontana la praticabilità. Tale consapevolezza dovrebbe animare ogni riformatore, perché chi non nutre questi sentimenti finisce in realtà per difendere solo la civetteria della propria coscienza o della propria intelligenza.

Gli assetti istituzionali vigenti ci lasceranno sempre più insoddisfatti nelle società moderne se non ci rassegniamo all'idea che le riforme sono processi largamente basati sulla coerenza esistente tra le indicazioni istituzionali formulate ed i comportamenti.

Riforme come quelle in esame possono favorire comportamenti migliori, ma esse fallirebbero se questi ultimi restassero quelli attuali. E non mi riferisco ai comportamenti di tipo morale ma a quelli di carattere politico, che devono essere ispirati dalla consapevolezza dei bisogni, degli obiettivi e delle direttrici di marcia indicatici dal presidente Labriola. Valga per tutti l'esempio della effettiva realizzazione dell'Europa, che non è un fatto mitico, ma una realtà già in fase di attuazione, la quale, se non si accompagnerà ad un miglioramento del nostro sistema, si compirà contro di noi, contro ciascuno dei partiti rappresentati in Parlamento, facendo emergere nel paese non i sentimenti di orgoglio nazionalistico qui poco anzi ricordati, ma orgogli localistici che sono l'esatto contrario della nazione, della patria e dell'Europa.

Credo per queste ragioni che dobbiamo sforzarci tutti, con animo conciliativo, di lavorare con lo stesso spirito che ha caratterizzato l'impegno della I Commissione, di

cui ringrazio il presidente Labriola e tutti i colleghi (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Del Donno. Ne ha facoltà.

OLINDO DEL DONNO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor sottosegretario, il dibattito che si sta svolgendo è di altissimo livello e penso possa essere paragonato alla circolata melodia dantesca, cercando ognuno di portare un contributo positivo alla discussione, che merita tutta la nostra attenzione trattandosi di un problema fondamentale: la riforma delle istituzioni e in particolare del Parlamento.

In una Repubblica parlamentare come la nostra, apportare modifiche migliorative all'attuale ordinamento significa porre le fondamenta per un'Italia migliore e per un avvenire più confacente alla società ed ai suoi bisogni.

L'uomo si distingue da tutti gli altri animali e da tutti gli altri esseri perché agisce consapevolmente e responsabilmente. Ogni azione è contraddistinta dalle famose quattro cause: causa materiale, causa strumentale, causa finale e causa formale.

La causa formale e la causa finale contraddistinguono e formano l'orgoglio della natura umana similissima a Dio: difatti il profeta diceva che il Signore di poco ha diminuito l'uomo dagli angeli coronandolo di gloria ed onore: *minuisti eum paulo minus ab angelis, gloria et honore coronasti eum*. La causa finale e la causa formale ci avvicinano a Dio, lo diceva già Galileo, il quale trovava nelle matematiche l'orgoglio di affermare: quanto noi diciamo nella matematica non lo può cambiare nessuno, neppure Iddio. Perché Iddio è la legge stessa, il creatore e nello stesso tempo l'elemento formale della legge.

La causa finale della prima Costituzione dopo la guerra non apparve nella luce intellettuale piena di amore, non apparve nella finalità di una patria che poteva e doveva risorgere attraverso il lavoro dei suoi figli. Si voleva far nuova ogni cosa, ma «non furono da ciò le proprie penne», e la Costituzione risentì delle ire, dei timori, delle riserve contro lo Stato unitario, contro il centralismo e contro l'autorità dello Stato stesso.

Ha detto magnificamente nella relazione di minoranza l'onorevole Franchi che fu ipocrisia delle classi sociali, ed è rimasta tale, forse per la *captatio benevolentiae*, proclamare la Repubblica una ed indivisibile, garantire il patrimonio storico della nazione, riaffermare i valori della patria la cui difesa è sacro dovere — si disse — del cittadino, impegnare tutti all'obbligo di essere fedeli alla Repubblica, di elevare a dignità di Costituzione l'interesse nazionale. Programma meraviglioso che è rimasto semplicemente «voce che grida nel deserto».

La posizione ed il ruolo del Parlamento nazionale, già al centro nel sistema dei poteri politici, è oggi fatto segno di contraddizione e anche, lo abbiamo visto in questi giorni, di ludibrio dal particolarismo imperante. In una Repubblica parlamentare il Parlamento avrebbe dovuto osservare, conservare e rafforzare il carattere di preminenza come espressione viva e continua della sovranità popolare, come consolidamento della qualificazione democratica dell'ordinamento stesso.

L'attuale bicameralismo è solo un inutile duplicato. Ogni Camera è identica all'altra, con le stesse funzioni, le stesse attribuzioni e le stesse competenze. E non a torto molti hanno parlato di abolire una delle Camere.

Infatti dove non vi è il principio di differenziazione, bensì quello di identificazione, il bicameralismo non ha senso. Ed oggi il Senato e la Camera dei deputati non hanno motivi per distinguersi né funzioni specifiche caratterizzanti, quindi molto spesso non ritardano soltanto l'iter delle leggi, ma addirittura l'uno contrasta l'altro ramo.

Quando manca il principio di identità, manca anche quello di distinzione per cui, naturalmente, si deve in parte aderire alle tesi di coloro i quali preferiscono una sola Camera: tanto più che poi dobbiamo rilevare come ha detto già l'onorevole Barbera — che è assurdo attribuire le stesse funzioni a due organi come se uno dovesse ripetere due volte la stessa cosa, lo stesso discorso e la stessa operazione. È assurdo!

L'attuale bicameralismo rappresenta soltanto un inutile duplicato l'uno dell'altro ramo del Parlamento perché essi hanno le stesse funzioni. Tutto ciò va contro ogni

principio elementare di politica, di economia, di comportamento, della stessa natura.

Risale ad Aristotele l'antico detto, poi popolarizzato: *Non sunt multiplicanda entia sine necessitate*.

AUGUSTO BARBERA. *Praeter necessitatem*.

OLINDO DEL DONNO. C'è anche *sine necessitate*.

AUGUSTO BARBERA. Occam sosteneva che...

OLINDO DEL DONNO. Onorevole Barbera, ho precisato che si tratta di un antico detto popolarizzato nella dizione scolastica: *non sunt multiplicanda entia*. Risalendo tale detto ai tempi di Aristotele e della scolastica, la dizione esatta era quella che ho citato: «... *sine necessitate*». Per il caso da lei citato, onorevole Barbera, veniva utilizzato più classicamente: «*praeter necessitatem*». Per tale ragione ho affermato che si trattava di un'espressione ridotta a detto popolare.

La prima cosa a cui si pensa in matematica è: «semplifichiamo così da passare dal composto al semplice, dalla materia informe a quella prima, alla più semplice. Naturalmente, anche in questo, secondo il filosofo: *ab indistincta molteplicitate*» si va «*ad distincta unitatem*». Ecco il processo di esemplificazione che, se si riscontra ovunque, deve esservi specialmente in due campi: in quello economico e in quello politico.

La politica non deve essere mistificata e resa difficile. Quando si leggono certe leggi italiane — le leggi di questa Repubblica — viene da pensare: si fanno richiami continui ad una miriade di articoli, si fanno leggi quando basterebbe una circolare, si pongono principi che nessuno mai dovrà osservare. L'elemento formale nella legge può affermare un principio, con un solo articolo che indica naturalmente l'elemento formale, e forse anche finale della legge stessa.

Il problema che si pone quindi è di sopprimere il bicameralismo o di caratterizzare i due rami del Parlamento perché non perdano la loro identità. Oggi poi, nella complessa e pur sofisticata società civile, l'uomo è diventato il centro motore delle cose: egli

governa e non è governato. L'uomo vede intorno a sè girare i mondi e con l'istituto della democrazia diretta intende agire, operare, comandare piuttosto che ubbidire, e guidare il processo storico. Il potere politico non viene più rivendicato dall'alto secondo l'espressione — che ha fatto epoca per tanti secoli — di San Paolo: *Omnis potestas a Deo*.

Non solo si dice che l'autorità proviene dal popolo, ma anche che esso oggi intende esercitarla e porsi nel quadro della preminenza, intende non essere rappresentato ma rappresentare, non eleggere ma essere lui l'eletto di Dio, l'unto e il consacrato per attingere alle proprie finalità materiali e spirituali.

L'uomo si pone oggi al centro dello Stato in tutta la sua interezza ed integrità. Questo ruolo del principio di rappresentanza ha segnato momenti decisivi nella storia della nostra nazione; pensiamo solo al divorzio e, più ancora, all'aborto, il quale ha fatto tremare le vene e i polsi anche a coloro che, pur legati strettamente ad una fede, hanno poi votato a favore dell'aborto stesso. L'aborto è stato consacrato da un referendum che, mentre in astratto, ed al singolo, può sembrare aberrazione, ha vinto perché oggi l'uomo vede le cose con altri occhi, non vuole più neanche il comandamento della Chiesa, intende governarsi e governare.

Fra le varie tesi sul bicameralismo, il Movimento sociale italiano-destra nazionale sostiene, nel quadro dei comuni principi, che il rapporto di rappresentanza debba essere non generico ma specifico, non quantitativo ma entitativo, enucleandosi in distinte categorie di cittadini individuati e scelti per professionalità, talento, cultura, tecnica. Su questa specifica forma di rappresentanza si dovrebbe e si deve fondare la distinzione tra le due Camere: una Camera politica ed un Senato tecnico-professionale.

Nella sua relazione introduttiva alle proposte di legge costituzionali al nostro esame, l'onorevole Labriola — che tutti stimiamo non privo di ingegno — rifiuta questo schema ad alto livello culturale e professionale perché secondo lui esso «introduce soluzione di continuità con molti principi dell'antico regime». Non so come mai l'onorevole Labriola abbia

temuto un collegamento con l'antico regime quando poi nella vita tutto è collegato. Se noi sciogliessimo per un momento solo e rompiessimo un anello della catena del divenire storico, tutto crollerebbe. Non so quindi come tale timore abbia potuto albergare nell'ampiezza delle vedute del relatore.

Egli ha detto che la nostra proposta urta con i principi nuovi, ed in primo luogo con il fondamento della legittimazione della Repubblica (sono parole sue), che risiede nella qualificazione e nella pertinenza popolare della sovranità, valore travolto se il potere politico proviene dai cittadini non più uguali nella designazione elettorale dei propri rappresentanti, ma divisi da una barriera, entro la quale si raccolgano i beniamini della comunità e fuori della quale devono stare tutti gli altri.

Credo che l'onorevole Labriola abbia dimenticato che il principio elitivo è alla base di tutta la vita: non esercita che un'ombra di potere chi agisce senza scegliere. La scelta esprime direzionalità intellettuale, intelligenza, capacità discernitiva e libertà d'azione. Saggio è colui che, fra le cose buone, sceglie la migliore; saggi sono quelli non «nati e consumare naturalmente il cibo» (*fruges consumere nati*). In realtà, sono saggi coloro che scelgono virtù e conoscenza; senza il potere e la facoltà di scelta non si è uomini, il cui arbitrio è diritto e sano, ma animali, incapaci di percepire, di cogliere il vero, il bene ed il bello; si è schiavi, a cui si nega ogni diritto di scelta. Solo nella plenitudine — cantava il Poeta — è la vita, solo nella libertà l'anima intera: chi non può scegliere non ha libertà.

Dire che si può andare con un principio di uguaglianza alle elezioni è assurdo, perché una lista viene compilata da un partito; il partito dà una lista di gente incognita, ma se essa fosse formata da persone che esprimono un'idea e che si sono imposte per scienza, virtù e conoscenza, se essa, per esempio, contenesse il nome di un Agnelli, nessuno voterebbe per il partito o secondo una lista di partito, poiché la scelta deriverebbe dalla consapevolezza, dalla libertà e dal proposito di avere un determinato uomo in un certo posto. Non assisteremmo più al varo di leggi che hanno semplicemente il

sapore della politica, senza avere quello della professionalità e della tecnica.

La regione Puglia, di cui parliamo spesso, e la regione Sicilia hanno ricevuto e continuano ad essere destinatarie di una pioggia di denari. Anche lì, ad un certo momento, onorevole Labriola, le scelte si impongono con una necessità tale che, in loro assenza, i corsi professionali hanno luogo ma non servono a niente e le strade vengono costruite ma senza arte, cosicché le automobili, non appena aumentano leggermente la velocità, rischiano incidenti di vario tipo. Ebbene, la nostra proposta chiama l'uomo alla responsabilità, alla tecnica ed alla professionalità.

Dice il profeta: «*De mille inveni hominem*». Per trovare un uomo, devo scegliere fra mille: è questo ciò che noi vogliamo, cioè la scelta della persona adatta, dell'uomo fra mille uomini. È anche un antico detto del partito comunista: l'uomo adatto al posto adatto.

Per l'onorevole Labriola è motivo di lode che lo schema inviato dal Senato alla Camera concerna il solo procedimento, senza toccare in alcun modo l'assoluta e speculare parità di attribuzione fra le due Camere. Questa diversità di attribuzioni non è rilevabile, mentre si vede semplicemente la parità assoluta. Ma parità in che cosa (specie se essa va identificata nel comune gorgo delle anime)? Dal gorgo comune delle anime non si esce attraverso un determinato modo di essere eletto o di agire, ma attraverso la luce intellettuale che la persona esprime.

«Lo schema prevede — sono sempre parole dell'onorevole Labriola — che la Camera, nella quale è iniziato l'esame e la deliberazione del singolo progetto di legge, ne sia la "culla"». Siamo arrivati all'infanzia: questa Repubblica è ormai diventata vecchia e, così, dobbiamo preparare la culla per una nuova infanzia. In questo senso, mi dispiace di contrastare un personaggio che stimo molto dalla cui stirpe — come dice il Croce — sorsero quei maestri che ognuno reputava dovere di ascoltare per quei misteriosi concetti dell'essere e del dover essere, dell'autocoscienza che interroga e giudica la coscienza, per quella autonoma consapevolezza di perfezione e di apertura al vero.

Penso al ludibrio di una legge che disgrega

l'unità nazionale, tradisce la Costituzione (parliamo di Stato unitario) e dà alle regioni poteri dannosi. Tutti infatti hanno riconosciuto che non siamo ancora maturi per l'autonomia regionale. Creare un popolo, una nazione, esige persone e tempo, addirittura secoli. Lo hanno detto anche Tacito e Machiavelli. Per passare da popolo a plebe basta una generazione; da plebe a popolo occorrono secoli.

Tacito, parlando del corpo umano sosteneva che facilmente si ammala ma difficilmente e lentamente riprende la via della guarigione. Siamo un popolo nato ieri, di fronte alla storia; rinati, rinnovati di novella vita, ma non ancora capaci e disposti ad ascendere il diletto monte della giustizia, dell'equità, dell'onorabilità, della dignità, del coraggio e anche della scienza in tutti i campi, specie in quello economico; e l'economia regge il mondo.

L'onorevole Cossiga, mosso dagli avvenimenti, ha deciso di intervenire e ha detto che i suoi interventi erano urgenti perché urgentissimi sono i provvedimenti da adottare. L'aver difeso a viso aperto la verità gli ha procurato odio e rancori, critiche, scomuniche, anatemi ed anche calunniose accuse. Si tratta, quindi, di una Presidenza che, specie negli ultimi tempi, si è trovata al centro di polemiche e attacchi dove hanno trovato spazio tutte le possibili mistificazioni di gruppi e forze politiche, miranti a creare sfiducia e dissenso intorno al Quirinale.

Secondo il Presidente della Repubblica si tratta di un potere-dovere di carattere generale, condizionato, che egli esercita in regime di autonomia e di discrezionalità, a tutela di quelli che egli considera gli interessi preminenti del paese. A questo criterio, qualunque sia la forma, il luogo, la circostanza in cui il Presidente si è espresso, cioè agli interessi preminenti del paese dovrebbe essere indirizzata ogni dottrina, che dovrebbe essere inquadrata in questo particolare potere, nell'ambito delle funzioni che ognuno di noi è chiamato ad esercitare.

È nota a tutti l'inderogabile necessità di rinnovare e rinnovarsi. L'apostolo direbbe: *renovamini in novitate spiritus vestri* rinnovatevi nella novità del vostro spirito. Noi

oggi discutiamo, enunciamo tesi di cui sono già evidenti le premesse.

Vogliamo creare un Senato, come hanno detto anche il Presidente della Camera e l'onorevole Occhetto, attento ai bisogni delle regioni. Ogni dualismo è naturalmente pericoloso; speriamo che non si cada in qualche baratro dal quale poi sia difficile uscire.

Ma dovrebbe essere per noi tutti motivo di orgoglio aver imparato a coordinare armonicamente tre distinte sovranità: quella del popolo, quella del Parlamento e quella del Capo dello Stato. In questo modo non ci pieghiamo — come ha tuonato Rodotà — ad esiti inquietanti dei processi istituzionali, ma vengono esaminati, discussi e rinnovati di novella vita nella ricerca del meglio. Rimane ancora intatto il *sacramentum fidelitatis* alla Costituzione da parte del Capo dello Stato.

Dovremmo qui — e lo facciamo volentieri — porre in rilievo le parole dell'onorevole Labriola nella sua relazione quando alla proposta di legge dell'onorevole Franchi ha fatto l'esplicito riferimento, perché in fondo ha riconosciuto che vi era uno spirito innovativo, un necessario cambiamento nel bicameralismo; il nostro onorevole Franchi *pulchre, bene et recte* ha delineato con chiara consapevolezza le grandi direttrici ideali intese a promuovere la formazione e l'avvento di una nuova cultura e di una nuova società, libera da arbitri dispotici, in cui la ragione prende il posto dell'autorità e della tradizione, le virtù sociali ed economiche vengono esercitate dalla classe cui ormai per diritto storico competono.

Se leggeremo quelle poche pagine dense di pensiero ne avremo certamente vital nutrimento e sentiremo anche noi forte e presente che *vincet amor patriae* (*Applausi dei deputati del gruppo del MSI-destra nazionale*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Mellini. Ne ha facoltà.

MAURO MELLINI. Signor Presidente, colleghi, signor rappresentante del Governo, ho soffermato la mia attenzione, affrontando l'esame di questo provvedimento, sul punto relativo all'evoluzione che esso ha subito,

nel passaggio dal Senato alla Commissione affari costituzionali della Camera, con l'espansione della materia trattata dal problema del bicameralismo a quello delle competenze regionali e delle specifiche competenze di uno dei rami del Parlamento, per quello che riguarda la legislazione cosiddetta «quadro» o «organica».

Credo che questo passaggio fosse obbligato. Il problema del bicameralismo deve uscire necessariamente da una visione del Parlamento come organo che abbia la sua primaria funzione nel limitare la funzione legislativa, perché i parlamenti, in realtà, a ben riflettere, hanno anche nella loro origine il compito di limitare quantitativamente la funzione normativa, assicurando carattere di stabilità alla legge, quale garanzia per il cittadino. Se questo è nella origine, è certo che, anche in presenza della degenerazione quantitativa del fenomeno legislativo (che oggi è certamente in atto ed è espressione di un deterioramento della cultura della legge e dell'ordinamento), la limitazione può essere contenuta molto male se non si affrontano altri problemi, uno dei quali è certamente quello della pluralità degli organi cui può essere affidata la funzione legislativa nell'ambito della compagine generale della Repubblica.

Le materie che richiedono una regolamentazione aumentano, anche se la capacità di legiferare può sicuramente portare ad una riduzione del numero degli interventi legislativi. In gran parte, infatti, l'affastellarsi di norme è generato dall'incapacità di una visione organica dell'ordinamento, che sia generale e non limitata al dato contingente; una visione che eviti nel futuro quel procedere per approssimazioni successive che rende ansimante la funzione legislativa.

Per quanto possa immaginarsi l'acquisizione della suddetta capacità, che viceversa sembra allontanarsi sempre di più dalla realtà dei parlamenti, dalla realtà del legislatore moderno (anche di quello del nostro paese, ma credo non solo del nostro), è certo che il Parlamento, unico organo di produzione legislativa, non può più far fronte da solo ad una serie di esigenze normative; è necessario che altri organismi intervengano.

Da qui il problema del potere legislativo

attribuito o a Stati federati (nello Stato federale) o alle regioni (organi diversi dallo Stato), cioè alle autonomie, che diventano autonomie legislative. Per far sì che il Parlamento mantenga la sua funzione, occorre che la Repubblica attribuisca potere legislativo ad altri organi che non siano quelli dello Stato, alleggerendo quindi tale funzione. Ciò è stato proclamato nella Costituzione, che io non chiamerò la Costituzione del 1948. Certamente, infatti, nella Costituzione il rapporto tra Stato e regione, in particolare per ciò che attiene propriamente alla funzione legislativa, è uno dei punti dolenti, uno dei punti in cui il disegno costituzionale è rimasto indefinito, quasi ad esprimere le riserve mentali che allora, da parte di forze politiche che concorsero alla elaborazione della Carta costituzionale, si manifestarono certamente in questa materia più che in ogni altra, come testimonia la stessa lettura delle norme relative e in particolare dell'articolo 117 della Costituzione.

Il limite alla funzione legislativa regionale affidato ai principi generali stabiliti dalle leggi dello Stato è questione che ha travagliato l'opera dei giuristi sia prima che dopo l'istituzione delle regioni, dando luogo ad interpretazioni e prassi particolari e in definitiva al fallimento della funzione legislativa della regione. A questo hanno concorso un po' tutti: vi ha concorso il Parlamento, disinvoltamente legiferando nelle materie riservate alle regioni, e vi ha concorso certamente la Corte costituzionale con alcune sentenze, a partire da quelle relative alle regioni a statuto speciale (la sentenza concernente la competenza in materia agraria della regione Sardegna è, ad esempio, una sentenza fondamentale, che ha dato subito l'impronta di una particolare volontà di restringere la funzione legislativa delle regioni). E a ciò hanno dato un contributo fondamentale le regioni stesse, per le quali la funzione di legiferare è stata particolarmente male accetta. Le regioni non vogliono legiferare. E non possiamo non tener conto di questo dato di fatto. Le regioni vogliono amministrare! Vogliono amministrare i soldi dello Stato. Vogliono concepire la funzione legislativa come una funzione amministrativa, sciolta da norme di carattere propria-

mente e intrinsecamente legislativo, caratterizzata cioè da leggi formali che sono in realtà atti amministrativi. La legislazione delle regioni infatti è stata ed è quasi sempre una legislazione formale.

Questo è il dato di fondo del quale dobbiamo pur tenere conto. La svolta, se ci deve essere, dev'essere certo politica e non può realizzarsi attraverso norme costituzionali. Ancora una volta si cerca di avallare una tesi che abbiamo sentito riecheggiare nei giorni scorsi: si cerca cioè di scaricare sui dati propriamente istituzionali quella che è stata ed è corruzione della capacità politica e l'incapacità politica di muoversi anche nell'ambito delle istituzioni e delle norme costituzionali. È un aspetto che a mio avviso si manifesta qui più che in ogni altro settore. Certo, ci si dice che questa legge è espressione della maturazione nelle varie forze politiche di una rinnovata attenzione per i problemi regionali.

Io sono profondamente convinto che per risolvere i problemi delle autonomie ci si debba fondare su un ritrovato senso del diritto, del valore del diritto e dell'ordinamento, del carattere di astrattezza delle norme, dell'obbedienza al diritto, del riconoscimento della forza che deriva per chi è astretto dalle norme costituzionali e dalle norme giuridiche in genere e ne sa trarre forza. Solo così le autonomie funzionano.

Se invece si ritiene che per avere forza bisogna sapersene infischiare del diritto, allora le autonomie falliscono, sempre e tutte.

È maturata questa nuova cultura regionale delle autonomie. Se ne parla tanto, ma le forze politiche che dicono di averla rinnovata addirittura nelle loro tradizioni sono quelle che in quest'aula hanno conferito al Presidente del Consiglio la competenza di fare le fogne di Catania e di Palermo, in barba a tutti gli statuti regionali speciali con forza di legge costituzionale...

VITO RIGGIO. ...e non le ha fatte!

MAURO MELLINI. ...e non le ha fatte! Questo è un dato di fatto!

Però facciamo le riforme istituzionali! Ecco perché l'altro giorno dicevo che esse molto spesso sono l'alibi dell'incapacità po-

litica, di una doppia incapacità politica! Ci se ne infischia di norme costituzionali nel momento in cui si comincia a parlare di rinnovamento delle istituzioni, di modifiche della Costituzione. E si mostra l'incapacità del decisionismo pratico, laddove si viola la Costituzione per «fare»: l'importante è «fare»! E ciò nonostante le chiacchiere del deputato Mellini, che allora, con tanti autonomisti presenti in quest'aula, era l'unico che diceva: abbiamo una Costituzione della Repubblica, abbiamo uno statuto della regione siciliana con rilevanza costituzionale, e ci mettiamo tutto sotto i piedi con un decreto-legge e con la relativa legge di conversione! Però poi — lo ricordava il collega, che le cose le ha viste — in realtà non si sono fatte neanche le fogne! E ciò è veramente grave.

Dico questo perché io sono convinto regionalista, purché si trovi un modello non elusivo, come rischia di essere quello al nostro esame, nel quale il sistema centralizzato viene abolito, ma non si crea un sistema regionale.

Ho parlato di questa grande innovazione della nostra Costituzione, che è più rilevante della stessa forma repubblicana dello Stato. La scelta tra Repubblica e monarchia è, in fondo, poca cosa rispetto a quella tra una concezione per la quale la legge è espressione dello Stato ed un'altra secondo la quale essa può essere prodotta, oltre che dallo Stato, anche da altri organismi che con lo Stato e nello Stato convivono. Questo avrebbe dovuto essere il grande dato di fatto, ma non lo è stato. Le leggi non ci sono: l'unico risultato è la confusione voluta, strumentalizzata tra leggi, atti amministrativi, conformità degli atti amministrativi alla legge. Ecco l'unico risultato che si è prodotto!

La storia della legislazione regionale nel nostro paese fino a questo momento è sconcertante perché questa è la sua principale caratteristica.

Occorre fare allora un'altra considerazione. Io sono d'accordo che in questo progetto di legge ci sia una certa disattenzione per i problemi creati dall'esistenza di regioni a statuto speciale. In tanti anni di convivenza con la funzione legislativa delle regioni, e con le regioni a statuto speciale — perché il

punto dolente è questo — non siamo stati capaci di individuare la natura generale o speciale di determinati principi, come avrebbe voluto Scelba, che era un antiregionalista, pur essendo della scuola di Sturzo.

Scelba voleva l'individuazione di leggi organiche che stabilissero la condizione per l'esercizio della funzione legislativa delle regioni. Era antiregionalista? Non lo so, forse, l'esperienza ci dice che era regionalista, nel realismo di quella concezione, più di quanto non lo sia stata la genericità della realizzazione dell'istituto regionale, così come essa è avvenuta.

Non solo non siamo stati capaci di uscire da quella *impasse* — anche se alla fine ognuno i principi se li va a cercare dove e come vuole — ma non siamo stati capaci nemmeno di trovare una formula legislativa decente per stabilire i limiti dell'efficacia delle leggi che variamo, a seconda delle parti dello Stato in cui quelle leggi sono destinate ad essere l'unica fonte legislativa. Per l'esistenza di particolari competenze delle regioni a statuto speciale, quelle leggi potranno invece soltanto stabilire dei principi nel rispetto dei quali avverrà la produzione legislativa regionale. Si dovrà poi stabilire se una legge che introduca certi principi debba valere soltanto per le leggi regionali future o anche per quelle passate. Ma questo è un problema assolutamente secondario rispetto al discorso che sto facendo.

In alcuni testi legislativi che escono dalle nostre Camere è contenuta questa espressione, assurda dal punto di vista lessicale: «fatta salva la competenza delle regioni a statuto speciale». Che significato ha tale espressione? La competenza o c'è o non c'è; essa è il presupposto, e non la norma di legge; la competenza viene prima. Ci troviamo di fronte, lo ripeto, ad un assurdo lessicale. Ebbene, non siamo stati capaci di andare oltre la genericità e l'assurdità di certe espressioni!

Occorre rafforzare il carattere regionale dello Stato come esigenza di sopravvivenza dell'istituto parlamentare. I parlamenti non sopravvivono facendo centinaia di leggi all'anno. Esiste la possibilità di diminuire il numero delle leggi: facendole bene. Facendole bene se ne fanno di meno. È un po'

come l'inflazione: più moneta viene stampata e meno vale, e meno vale e più bisogna stamparne. Occorre arrestare il fenomeno inflattivo ristabilendo il valore della moneta. Alcuni dicono che bisogna cambiare la moneta e altri no. In parte, il problema attiene al trasferimento reale della funzione legislativa alle regioni. Tale problema si identifica con l'ampliamento delle materie di competenza delle regioni, invertendo il principio vigente e stabilendo che le regioni abbiano competenza per tutte le materie per le quali non c'è la competenza dello Stato, mentre il sistema attuale è quello del *numerus clausus* delle materie di competenza delle regioni.

Penso che il primo problema sia quello qualitativo. Bisogna provare ad assicurare un diverso tipo di rapporto con la funzione di regolamentazione generale dell'ordinamento, che rimane attribuita allo Stato. Il progetto di legge costituzionale al nostro esame lo individua con una formula che a me francamente sembra infelice e rispetto alla quale rimane aperto l'enorme problema della successione, nel sistema costituzionale in materia, tra il diritto attuale e quello futuro, vale a dire il problema delle norme transitorie.

Si stabilisce il principio delle leggi organiche, con una formulazione infelice laddove si dice «vincolano le regioni e non hanno come destinatari i cittadini». Le leggi hanno tutti come destinatari, altrimenti non sono leggi. Forse si sarebbe dovuto dire che non hanno immediata efficacia e che hanno efficacia «in quanto si traducano». Però, nel momento in cui si tratta di stabilire se si siano tradotte o meno, i destinatari sono tutti, perché i cittadini possono invocarle.

Le leggi, organiche o non organiche che siano, debbono essere osservate da tutti. Anche se la portata delle leggi organiche non è quella di stabilire immediatamente rapporti giuridici, ma quella di stabilire un rapporto giuridico esclusivamente in ragione della prescrizione data alle regioni ai fini della loro esecuzione, una volta che tale esecuzione sia intervenuta il cittadino può avvalersi della legge organica per esempio per stabilire il rapporto di costituzionalità della legge regionale. Questa resta comunque una questione di formulazione lessicale che — sba-

glierò! — non mi sembra particolarmente felice.

Il problema più rilevante, a mio avviso, è infatti quello della sorte di quelle disposizioni che, pur avendo carattere generale, sono ricavabili da leggi che oggi non hanno qualificazione formale (e non l'hanno perché sono emanate secondo l'ordinamento costituzionale attuale) e delle quali domani mi sembra difficile si possa escludere l'efficacia, se non come carattere direttivo e vincolante per le regioni. Saranno vincolanti anche per i cittadini, produrranno immediatamente effetto giuridico, ma in quanto rimangono in vigore non possono, se hanno davvero questa caratteristica di stabilire dati di principio, al contempo avere efficacia pari a quella delle future leggi organiche, come tali qualificate.

Indubbiamente sorgono delicati problemi. Il collega Barbera, nel ripercorrere il travaglio del regionalismo nel nostro paese, ha colto questo aspetto: abbiamo avuto regionalisti che non credevano nell'economia programmata, nel dirigismo economico, così come abbiamo avuto dirigisti che non credevano nel regionalismo.

Certo è che in epoca recente abbiamo ad esempio teorizzato forme di governo dell'economia del paese tali da comportare, a mio avviso, l'insorgere di problemi — non necessariamente sotto forma di scontro, ma di confronto — in relazione alla struttura regionale dello Stato, ai quali non è stata data soluzione.

Si è teorizzato il controllo della spesa pubblica allargata, ma tale obiettivo non è stato messo a confronto con la realtà delle autonomie regionali; e non mi riferisco soltanto all'autonomia impositiva e finanziaria, ma più in generale alle responsabilità politico-economiche dei governi regionali per le materie di loro competenza.

Se vogliamo ottenere il meglio dall'ordinamento regionale in termini di alleggerimento delle funzioni legislative del Parlamento e conferire ad esso un autentico carattere di autonomia, occorre soprattutto realizzare il rafforzamento delle specifiche competenze regionali (salvaguardando peraltro con la massima attenzione la certezza in tema di subordinazione delle leggi regio-

nali a quelli statali), più che perseguire l'ampliamento delle materie affidate alla competenza legislativa delle regioni.

Il problema delle regioni a statuto speciale è stato a mio parere trascurato. Basti pensare allo statuto della regione Sardegna, approvato dopo quello della regione siciliana e contenente norme che conferiscono un'autonomia meno accentuata alla Sardegna, fino al punto da attribuirle — almeno teoricamente, perché nella pratica la grande confusione ha appiattito tutto — poteri legislativi meno estesi di quelli propri delle regioni a statuto ordinario. In tale situazione, qualora permangano gli statuti speciali e non si pratici l'immediato ampliamento dei poteri attribuiti alle regioni a statuto speciale, con l'entrata in vigore della legge costituzionale in esame, vi saranno materie che sfuggiranno sia alla competenza legislativa dello Stato sia a quella della regione Sardegna. Una situazione palesemente assurda! Come dicevo, questa è la prima considerazione da fare.

Sono sempre stato convinto che la questione è stata ingarbugliata da una certa eccessiva fantasia dei nostri costituzionalisti che inventarono la teoria delle competenze integrate, in contrapposizione con le competenze ripartite. Sono piuttosto ignorante e quindi non sono capace di seguire queste finenze del pensiero, ma l'idea che vi siano delle competenze che non sono ripartite mi ha sempre fatto inorridire. Infatti, se non sono ripartite, non sono competenze.

Si sono create le cosiddette competenze integrate. L'integrazione delle competenze ha comportato determinate conseguenze. Di qui scaturisce la saldatura tra il problema, che si ripresenta, del funzionamento del Parlamento nazionale con la questione delle competenze — e non soltanto delle competenze in generale, ma della funzione legislativa in particolare — delle regioni.

Se si mantiene la genericità del rapporto, che a mio avviso non viene eliminata dal qualificare le leggi come «organiche», se non si fa venir meno una mentalità, un modo di governare, un modo di legiferare come quello relativo alle fognie di Palermo e di Catania, quanto più noi estendiamo la competenza delle regioni, tanto più nelle materie di cui

sarà riconosciuta una competenza delle stesse, il Parlamento dovrà ancora legiferare.

Se si è regionalisti, bisogna esserlo con chiarezza; bisogna eventualmente anche sacrificare il proposito di attribuire alle regioni certe materie purché vengano posti dei confini chiari e precisi, purché si crei della certezza. Altrimenti, invece di alleggerire la funzione legislativa del Parlamento, si finisce per aggravarla.

Come se non bastasse, per appesantire le funzioni del Parlamento, in base a questa proposta di legge costituzionale avremo anche il compito di dirimere i conflitti di merito tra le regioni e tra le regioni e lo Stato. A mio avviso questa è una previsione estremamente allarmante.

In base al testo al nostro esame, alla Camera dovrebbero essere presentati tutti i progetti di legge nelle materie riservate allo Stato, mentre il Senato diventerebbe la sede in cui verrebbero esaminate le leggi organiche relative all'inquadramento della legislazione regionale; anzi, quest'ultima sarebbe la sua funzione essenziale.

A fronte di una simile ripartizione di competenze si stabilisce, che la Camera debba mantenere, anche rispetto a questi progetti di legge, un potere di intervento da esercitare entro trenta giorni. Come si può immaginare che una Camera possa decidere di voler esaminare un progetto di legge, e di non accontentarsi, dunque, della determinazione legislativa dell'altro ramo del Parlamento, senza averlo esaminato...? Bisogna prima esaminarlo per decidere se va bene o se occorre un ulteriore esame. Altrimenti leggiamo, ognuno per proprio conto, sul giornale o sui bollettini del Senato le notizie relative a tali progetti di legge senza che la volontà della Camera si possa formare e manifestare. Si potrebbe decidere di colmare tale lacuna attraverso i regolamenti parlamentari, ma mi pare troppo poco. È soltanto attraverso l'esame in una sede idonea, in una Commissione, che si potrebbe giungere ad una decisione del genere. Credo pertanto che, anche a tale riguardo, non vi sarebbe alcun alleggerimento.

La ripartizione delle competenze deve quindi essere prevista in modo chiaro e definitivo. A questo punto che cosa si verifi-

ca? Si verifica che è dall'altro ramo del Parlamento che proviene l'appello delle minoranze, che vogliono provocare un voto anche nell'altra Camera. Infatti, questa sarà l'iniziativa che provocherà la seconda lettura. Non si tratterà, quindi, di un richiamo da parte del ramo del Parlamento originariamente escluso.

Credo, invece che l'idea di affidare al Senato una competenza per quanto riguarda la legislazione organica delle regioni abbia astrattamente una sua razionalità. Si tratta di vedere come sarà possibile pervenire alla individuazione di una competenza per le regioni a carico del Senato, nell'ambito di una legislazione che, per quanto riguarda la parte finanziaria, sarà caratterizzata necessariamente da una serie di intrecci di competenze.

Mi sono dilungato molto su tali argomenti. Ritengo in conclusione opportuno fare riferimento in particolare ad un problema. Intendo riferirmi alla questione della competenza del Governo per quanto riguarda i regolamenti. Sottolineo che si verrebbe in questo modo ad introdurre un principio che dovrebbe essere quello della delegificazione. Ma non si tratta di questo! Si viene ad introdurre invece, un principio di grande confusione. Molto spesso abbiamo delle leggi in materia le quali, attinendo alla funzione stessa del Governo e del governare, sono l'espressione ed il contraltare di una incapacità di governare nelle leggi invece che con le leggi e con la produzione delle leggi.

In ogni caso, ritengo opportuno sottolineare che il regolamento è concepito oggi come espressione di una attività dell'esecutivo di regolamentazione e di impostazione generica di problemi amministrativi e quindi con un dato relativo alla materia che qualifica la funzione regolamentare rispetto a quella legislativa. Non è soltanto la fonte, ma è in relazione alla materia specifica.

Nel testo in discussione si dice che in tutte le materie non riservate espressamente alla legge — sono pochissime le materie espressamente riservate alla legge — o non regolate già dalla legge, il Governo può provvedere con norme regolamentari. Che cosa significa l'espressione «non regolate già dalla legge»? Che nella materia non vi è una legge

oppure che vi è una legge attinente alla materia, ma che non riguarda aspetti...

SILVANO LABRIOLA, *Relatore per la maggioranza*. Onorevole Mellini si tratta dell'identica dizione dell'attuale articolo 17 della legge sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

MAURO MELLINI. Sì, ma il problema resta. Ad esempio, nel codice civile esistono determinate materie che sono trattate in successione. Se una materia non è trattata compiutamente, ad esempio un determinato istituto del codice civile, il Governo può al riguardo legiferare?

SILVANO LABRIOLA, *Relatore per la maggioranza*. Se non c'è riserva di legge in Costituzione, sì!

MAURO MELLINI. Facciamo ancora un esempio. Il fidanzamento nel codice civile è regolato soltanto per quanto riguarda gli effetti obbligatori, per specificare, quindi, che se una persona si fida non è obbligata a sposarsi e che l'unica conseguenza nei rapporti tra le parti è quella relativa alla restituzione dei doni fatti a causa del matrimonio. Se interviene il Governo ed emana l'editto di Sinigallia — mi riferisco a quel cardinale che aveva stabilito quante volte si sarebbero potuti incontrare due fidanzati —, poiché la materia dei rapporti tra fidanzati non è regolata dal codice civile, esso esercita una funzione regolamentare attraverso l'istituto del fidanzamento.

SILVANO LABRIOLA, *Relatore per la maggioranza*. Lei finalmente si troverà «fidanzato» con il decreto del ministro!

MAURO MELLINI. Sarà pure un esempio particolare, ma non vorrei che si finisse come con l'ultimo verso di quel sonetto di Gioacchino Belli che riguarda l'editto di Sinigallia, il quale, a proposito del cardinale che l'aveva emesso, dice che una volta c'era il cardinal Testaferrata, invece adesso... e non proseguo perché altrimenti il Presidente mi toglie la parola!

PRESIDENTE. Onorevole Mellini, non vorrei che si scendesse nei particolari.

MAURO MELLINI. Signor Presidente, la materia è particolarmente ampia ed ho voluto far riferimento solo ad un tema che mi è caro, quello del rapporto, nella distribuzione delle competenze, tra Stato e regioni e del problema della funzionalità del Parlamento. Sono stato sempre convinto dell'esistenza di tale rapporto; temo però che, poiché la vera questione nel rapporto tra Stato e regioni non è la quantità delle competenze ma la qualità di esse, quest'ultimo aspetto non sia affrontato nei progetti di legge in esame.

Non si tratta di una responsabilità ma anzi di un merito che va attribuito a chi ha individuato questo indirizzo, che condivido pienamente. Direi però che è grave che manchi una cultura a tale proposito. Gli esempi che facevo in relazione a certi dati abnormi della nostra produzione legislativa ne sono ampia testimonianza ed il fenomeno non riguarda solo il Parlamento ma anche altre sedi fuori di qui.

Le forze autonomiste — almeno quelle che si sono definite tali — non sono state mai capaci di formulare rivendicazioni qualitative in ordine a questa funzione legislativa, della cui riduzione sono responsabili un po' tutti. Credo che se vogliamo affrontare seriamente il problema dell'attribuzione al Senato di funzioni differenziate, non possiamo non arrivare ad un approfondimento che forse qui non è stato tentato. Vorrei dire che, poiché si era giunti ad affrontare il tema delle competenze relative al rapporto tra lo Stato ed organi sottordinati quali sono le regioni, sarebbe stato forse opportuno soffermarsi su una lacuna non della nostra Costituzione ma delle grandi ventate innovative in materia costituzionale.

Mi riferisco ai rapporti presenti e soprattutto futuri tra lo Stato e gli organi ad esso sovraordinati. Vi è una dichiarazione di principio nell'articolo 11 della Costituzione che è però talmente generica da tradire le aspettative. Sarebbe il caso, per esempio, di individuare nel Senato l'organo competente ad affrontare il problema del trasferimento nell'ordinamento dello Stato delle disposizioni

comunitarie. Sarà anche un'enormità, poiché alla prova di un confronto con le questioni reali che un tema del genere comporta può darsi che tale essa si riveli. Certo è però che, dovendosi affrontare il problema della differenziazione e comunque del funzionamento delle due Camere, penso non si possa fare a meno di valutare l'essenza di tale questione, mentre lasciando le cose come stanno, resterebbe una grave lacuna.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Servello. Ne ha facoltà.

FRANCESCO SERVELLO. Onorevole Presidente... stavo per dire onorevoli colleghi; dirò «pochi onorevoli colleghi»...

PRESIDENTE. Ma molto onorevoli!

FRANCESCO SERVELLO. Certo, molto onorevoli ma pochi dal punto di vista numerico!

Mentre ascoltavo i colleghi che mi hanno preceduto ed i relatori di maggioranza e di minoranza, facevo fra me e me un confronto tra l'Assemblea di Montecitorio riunita solennemente ieri a quella desolata di stamane.

Era, forse, importante l'argomento di ieri, mentre quello di oggi non ha alcuna rilevanza? Non lo so, ma il confronto viene spontaneo. A questo proposito, va innanzitutto sottolineato che deve ritenersi assolutamente sbagliata la scelta di avviare di venerdì un dibattito politico di grande rilievo istituzionale, come quello oggi in corso. Ciò, infatti, significa condannarlo all'ascolto di pochi intimi; mi viene addirittura fatto di pensare che se ottenessimo — chissà mai quando — la ripresa diretta televisiva, ci dovremmo vergognare di dibattere argomenti di questa natura nella totale assenza dei parlamentari; una situazione veramente incredibile e, comunque, tale da essere censurabile anche dal punto di vista dell'ordinamento dei lavori.

Ma insomma, signor Presidente, è importante o meno questo provvedimento? Era utile iscriverlo all'ordine del giorno di questa Assemblea successivamente alla discussione sulle tematiche relative al messaggio del Presidente della Repubblica? A questo ri-

guardo, il nostro gruppo ha avanzato riserve fin dall'inizio.

In sostanza, i casi sono due, signor Presidente, onorevole Labriola, onorevole sottosegretario D'Onofrio: o il processo riformatore si mette in moto, ed allora ha un senso discutere in questa sede anche del tema del bicameralismo, oppure — come ormai sembra fatale — esso non avrà alcun avvio nella legislatura in corso, ed allora ho l'impressione che — nonostante le opinioni di alto livello culturale, scientifico e costituzionale qui svolte dai colleghi Labriola, Franchi e da gli altri intervenuti — tutto ciò servirà a ben poco o a nulla.

Infatti, se riflettiamo sui tempi politici (per carità!, non essendo della maggioranza non raccolgo le intimidazioni ultimative dell'onorevole Craxi), mi pare di capire — e del resto tutti gli interpreti politici hanno avuto la stessa impressione — che fra non molto e, comunque, non oltre la fine di settembre vi saranno i regolamenti dei conti. I casi sono due: o la legge voluta dalla democrazia cristiana per la riforma del sistema elettorale si ferma dove si trova, cioè negli archivi della Camera, o si mette in moto; in quest'ultima ipotesi, il partito socialista assumerà conseguentemente le preannunciate determinazioni, cioè aprirà la crisi di Governo.

Dunque, signor Presidente, in questa legislatura non si avvia alcuna riforma. Sembrava che la revisione dell'articolo 138 della Costituzione fosse urgentissima, tanto che gran parte dei gruppi parlamentari avevano dato luogo alla presentazione di proposte di modifica costituzione; ora di questa modifica non se ne parla più, rimane negletta e si rinvia. Ma non si rimanda la questione ad ottobre, bensì alla nuova legislatura. Sistema presidenziale, semipresidenziale o cancellierato? Non si sa bene, ma comunque tutto viene rinviato alla nuova legislatura.

Vi è chi pensa alla nuova legislatura come ad una legislatura anche costituente o «paracostituente»; qualcuno addirittura vorrebbe che si eleggessero i nuovi costituenti.

Supponiamo che non si eleggano e che, come avvenne all'epoca della Costituente, si istituisca una apposita Commissione (di 75, 45 membri, non so).

Se questo avverrà — e nella migliore delle

ipotesi, ripeto, avverrà nella prossima legislatura — devo però capire perché l'onorevole Labriola abbia voluto innescare questo processo attivistico in ordine al varo della riforma del sistema bicamerale.

È possibile sganciare questo tema dal disegno riformatore di carattere globale? È possibile non intravedere una forzatura in tutto questo? È possibile riformare il sistema bicamerale, prevedendo nuovi poteri per le regioni, senza aver valutato quale sia l'attuale situazione del sistema regionale? È stata compiuta questa analisi? Sono stati considerati i guasti, le incapacità, le insipienze manifestatesi nel funzionamento di questi anni delle regioni, a statuto sia ordinario che speciale?

A questo punto, signor Presidente, sarebbe opportuna una «diretta» con la pubblica opinione. Occorrerebbe un referendum e forse dovrà essere promosso, per stabilire che cosa pensino i cittadini delle regioni. Non mi riferisco al concetto generale di decentramento amministrativo, nella prestazione dei servizi essenziali, anche con la delega da parte dello Stato della competenza in talune materie, ma al funzionamento delle regioni in relazione alle esigenze del cittadino, della società che vive, che lavora, che produce.

A che cosa assistiamo? In grande e in piccolo, ai più bassi e ai più alti livelli, nei comuni, nelle province e negli stessi apparati dello Stato si riproducono le stesse contraddizioni e forme di corruttela nell'esercizio del potere.

Signor Presidente, il giorno in cui si facesse un processo sul funzionamento del sistema regionale, sul modo in cui vengono impegnate le risorse pubbliche, la loro dilapidazione, la pioggia di contributi e interventi di ogni tipo (promozione di attività pseudoculturali per corsi di formazione o presunti tali e iniziative di ogni genere), manderemmo davanti ai giudici quasi tutti i presidenti delle regioni.

Questo è il sistema che vige, sul quale l'intervento dello Stato è quasi nullo: ci si limita a valutare l'accettabilità di determinate leggi, che sono rinviate ai consigli regionali tramite il commissario del Governo per essere modificate.

Onorevole Labriola, non ritiene che in primo luogo ci si dovrebbe preoccupare di compiere un'analisi dell'attuale funzionamento delle regioni? Dovrebbero essere valutati i punti di crisi delle regioni, per decidere come modificare l'assetto regionale. Non chiediamo più la soppressione dell'ente regione. Sapete che ci siamo battuti disperatamente per tentare di far capire che in uno Stato come quello italiano un esperimento del genere avrebbe prodotto più danni che vantaggi. Tuttavia è indispensabile una profonda analisi del sistema, per valutare i punti nodali di crisi e procedere a una loro revisione e modernizzazione.

È vero o no che nelle regioni si riproduce ancora in maniera più pesante il condizionamento dei partiti, della partitocrazia o addirittura delle correnti dei partiti?

Vivo in una regione dove questo spettacolo indecoroso non della partitocrazia in quanto sistema di potere generico, ma in quanto logica delle correnti interne a tutti i partiti, non escluso quello comunista, condiziona la formazione delle maggioranze, la divisione degli assessorati, le competenze, la moltiplicazione degli assessorati stessi in ragione delle necessità che vengono portate sotto forma di pesanti condizionamenti da questo o da quel partito. E allora la divisione degli assessorati viene fatta non sulla base delle competenze — non se ne parla nemmeno — ma sui «dosaggi» interni a questo o a quel partito e alla coalizione che governa le regioni. Da qui nascono poi tutti i mali perché certe leggi passano se rispondono a determinate logiche, interessi e spinte; oppure non passano e vengono insabbiate per evitare le crisi.

Onorevole Labriola, mi sembra che a questo abbia accennato qualche oratore stamane: non crede che si dovrebbe porre mano ad una riforma del sistema regionalistico prima di tutto dal punto di vista della composizione? Ne abbiamo parlato tante volte, ci sono regioni che hanno troppi consiglieri regionali e altri che ne hanno pochissimi, dando luogo ad una situazione estremamente debole e fragile.

Le chiedo se non ritenga necessario rivedere il sistema soprattutto nella parte elettorale, dando autorità al presidente della giun-

ta regionale, sganciandolo dalla logica correntizia e partitocratica e facendo derivare la sua autorità dal basso, dal popolo.

Credo che lei, onorevole Labriola, sia più o meno su questa strada coerentemente con il disegno presidenzialista di cui il suo partito è uno dei fautori. Poniamo mano a questo tipo di riforma e anche all'altra riforma in base alla quale gli assessori regionali non possono essere anche consiglieri regionali a somiglianza di quanto noi sosteniamo per le giunte comunali e provinciali e per il Governo, i cui ministri non debbono essere deputati o senatori.

Non so se il sottosegretario D'Onofrio ha in corso una telefonata con il «Colle», al quale invio un cordiale e sentito augurio di buon compleanno.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Sottosegretario di Stato per le riforme istituzionali*. Le chiedo scusa, onorevole Servello, rimanendo impegnato quattro ore e mezzo da solo è difficile tenere i contatti con il proprio ufficio.

FRANCESCO SERVELLO. Per carità, onorevole D'Onofrio, la solitudine è comune: siamo soli lei da una parte e io dall'altra con qualche amico e collega che mi ascolta.

Sostenevo e sostengo con forza, con l'intero Movimento sociale italiano — ma penso che sia la gente a volerlo — che a fare gli assessori devono andare uomini e donne esperti, capaci, competenti, che non siano legati necessariamente alla lottizzazione interna ai partiti e addirittura alle correnti dei partiti.

Ecco allora come si può coinvolgere, con metodi che naturalmente devono essere rivisti, corretti e perfezionati la cosiddetta società reale. Altrimenti essa rimane sempre staccata dai centri decisionali nei quali si determinano le scelte che hanno conseguenze soprattutto dal punto di vista delle competenze regionali su tutto il territorio e quindi su tutte le attività di carattere sociale e produttivo. E invece si vuole partire dall'alto, dalla riforma del sistema bicamerale.

Per quanto riguarda le critiche al provvedimento in esame, mi rimetto alla relazione dell'amico e collega Franco Franchi, che mi permetterà di aggiungere qualche notazione

e qualche sottolineatura in merito ad un aspetto che, come si usa dire, mi sembra sia il più emblematico.

Nel testo si dice che «tutte le altre competenze passano alle regioni». Ma quali altre, signori? La nostra società assiste ad un rapido processo di mutazione, sorgono interessi nuovi che, se fino a 5-10 anni fa non venivano neanche percepiti, oggi si affermano molto velocemente. Quando diciamo che le altre competenze passano alle regioni, noi praticamente espropriamo lo Stato di una sua capacità, del suo diritto-dovere di esercitare direttamente le nuove competenze che dovessero derivare dal cambiamento di interessi reali nell'ambito della società.

Mi limito a sottolineare un solo aspetto preoccupante: la competenza in materia di scuola. Mi meraviglia molto che lei, onorevole Labriola, che è uomo di tradizioni culturali (familiari ma non solo familiari), possa accettare il principio secondo il quale l'insegnamento, la formazione dei giovani, i processi educativi subiscano condizionamenti e seguano indirizzi diversi, magari contrastanti tra una regione e l'altra. Questo mi sembra abnorme. L'attribuzione di poteri delegati in ordine all'attuazione della normativa, degli indirizzi, delle scelte di carattere generale può essere presa in considerazione, ma attribuire competenza primaria, propria e diretta alle regioni su una materia così incandescente mi sembra francamente eccessivo e soprattutto sbagliato.

Cosa fare allora? Stamane lei, onorevole Labriola, nella sua perorazione finale, ha formulato l'augurio che questo ramo del Parlamento approvi il provvedimento in esame entro la prossima settimana. Credo di doverla deludere, perché la Conferenza dei presidenti di gruppo si è limitata a fissare l'inizio dell'esame dell'articolato; il che fa presumere che saranno esaminati soltanto gli articoli 1 e 2. Si andrà poi a settembre (la ripresa dei lavori sarà il 23) con piccoli aggiustamenti o verifiche di carattere politico, con tutto quel che segue.

Non crede, onorevole Labriola, che dopo la discussione sulle linee generali sia il caso di accantonare il provvedimento, consentendo una riflessione più ampia affinché il problema del bicameralismo (che certamen-

te esiste) sia inserito nel più vasto contesto della riforma di carattere generale? Voglio ricordare che esistono due o tre scuole di pensiero: alcuni pensano ad un sistema unicamerale (questo indirizzo mi sembra minoritario), altri ad un sistema bicamerale come quello attuale ma con una composizione diversa delle Camere (ciò è scaturito chiaramente dal dibattito che si è svolto sulla relazione dell'amico Franchi). Mentre voi siete propensi ad una specie di seconda Camera, una Camera alta, sostanzialmente regionale, che acquisisca appunto la rappresentanza del sistema regionale, noi parliamo di una Camera delle competenze, degli interessi reali, composta dai rappresentanti di chi lavora e produce.

Penso che si dovrebbe trovare una strada in considerazione anche del vostro indirizzo più recente in materia di enti locali, a parte l'elezione diretta del sindaco. Mi sembra infatti che in alcuni dei vostri documenti il ricorso alle competenze e agli esperti prefiguri già una capacità di capire, di voler capire che la realtà sociale è cambiata e che prescindere da essa, estraniarsi da essa significa sostanzialmente estraniarsi da un processo di coinvolgimento sociale nelle istituzioni assolutamente irreversibile.

Per questa ragione io chiederei all'onorevole Labriola una parentesi di riflessione. Oggi abbiamo avviato questa discussione che proseguirà nelle sedute di lunedì e martedì prossimi. Mi riservo naturalmente di esaminare con il mio gruppo la possibilità di elaborare una proposta formale in questo senso, ma per ora la consegno alla meditazione del Presidente della Camera, del relatore e presidente della Commissione affari costituzionali, nonché del Governo.

Per quanto riguarda altre mie considerazioni integrative, signor Presidente, le chiedo di volerne autorizzare la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*Applausi dei deputati del gruppo del MSI-destra nazionale — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Sta bene, onorevole Servello. La Presidenza autorizza la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico

della seduta odierna di sue considerazioni integrative.

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

Modifiche del calendario dei lavori dell'Assemblea.

PRESIDENTE. Comunico che la Conferenza dei presidenti di gruppo, riunitasi ieri pomeriggio con l'intervento del rappresentante del Governo, non ha raggiunto un accordo unanime su alcune modifiche al calendario dei lavori, già comunicato in Assemblea nella seduta dell'11 luglio 1991. Pertanto, ho predisposto la seguente modifica al suddetto calendario per il periodo 29 luglio-2 agosto 1991:

Lunedì 29 luglio (pomeridiana):

Seguito della discussione sulle linee generali dei progetti di legge nn. 4887 ed abbinati (Bicameralismo);

Discussione sulle linee generali del progetto di legge recante:

«Legge quadro sul volontariato» (*approvato dal Senato*) (5733 ed abbinati).

Martedì 30 luglio (antimeridiana ed ore 18):

Seguito e conclusione della discussione sulle linee generali dei progetti di legge nn. 4887 ed abbinati (Bicameralismo);

Seguito dell'esame e votazione finale dei progetti di legge nn. 5733 ed abbinati (Volontariato);

Esame e votazione finale del disegno di legge recante: «Potenziamento degli organici del personale militare delle capitanerie di porto» (*rinviato dal Presidente della Repubblica — approvato dal Senato*) (5042-B);

Esame e votazione finale dei progetti di legge recanti: «Norme per l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 21 della legge 27 dicembre 1983, n. 730, ai titolari di pensioni integrative di cui all'articolo 14 della legge 20 marzo 1975, n. 70» (2192 ed abbinati);

Esame e votazione finale del disegno di legge recante: «Ratifica ed esecuzione della convenzione di sicurezza sociale fra la Repubblica italiana e la Repubblica del Venezuela, fatta a Roma il 7 giugno 1988» (*approvato dal Senato*) (5488);

Esame e votazione finale del disegno di legge recante: «Modifiche ai procedimenti elettorali» (*approvato dalla Camera e modificato dal Senato*) (5246-B);

Esame e votazione finale della proposta di legge senatori Mancino ed altri: «Modifiche alla legge 6 febbraio 1948, n. 29, sull'elezione del Senato della Repubblica» (*approvato dal Senato*) (5729) (*se licenziato in tempo utile dalla Commissione*).

Mercoledì 31 luglio (antimeridiana ed ore 19); giovedì 1° agosto (antimeridiana e pomeridiana) e venerdì 2 agosto (antimeridiana):

Eventuale seguito dell'esame e votazione finale dei progetti di legge nn. 5733 ed abbinati (Volontariato); 5042-B (Capitanerie di porto); 2192 ed abbinati (Pensioni); 5488 (Ratifica sicurezza sociale); 5246-B (Modifiche procedimenti elettorali), 5729 (Modifica legge elettorali), 5729 (Modifica legge elettorale Senato) e 5050 (Ministero delle finanze);

Esame e votazione finale del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 196 recante: «Disposizioni urgenti concernenti taluni criteri di applicazione dell'imposta sul valore aggiunto e delle imposte sui redditi in materia di tasse per i contratti di trasferimento di titoli o valori, nonché altre disposizioni concernenti l'amministrazione finanziaria» (*approvato dal Senato — scadenza 1° settembre*) (5869) (*se licenziato in tempo utile dalla Commissione*);

Esame e votazione finale del progetto di legge recante: «Istituzione del giudice di pace» (*già approvato dalla Camera e modificato dal Senato*) (5251/B);

Inizio dell'esame degli articoli dei progetti di legge nn. 4887 ed abbinati (Bicameralismo);

Seguito esame e votazione finale del dise-

gno di legge recante: «Elezioni del Senato della Repubblica per l'attuazione della misura 111 a favore della popolazione alto-atesina» (*approvato dal Senato*) (4633);

Inizio esame degli articoli dei progetti di legge recanti: «Norme per il sostegno degli enti ed associazioni che perseguono finalità umanitarie, scientifiche, culturali, religiose, politiche, sindacali, di promozione sociale e civile di salvaguardia dell'ambiente naturale e del patrimonio culturale ed artistico» (36 ed abbinati);

Inizio discussione sulle linee generali di progetti di legge concernenti: «Riapertura del termine per la regolarizzazione delle posizioni assicurative dei lavoratori licenziati per motivi politici, religiosi o sindacali» (159 ed abbinati);

Interpellanze ed interrogazioni.

I lavori della Camera riprenderanno nella settimana dal 16 al 20 settembre con le riunioni delle Commissioni. L'Assemblea riprenderà i suoi lavori lunedì 23 settembre.

Su questa comunicazione, ai sensi dei commi 3 e 5 dell'articolo 24 del regolamento, potranno intervenire i deputati che lo richiedano per non più di due minuti ciascuno e di dieci minuti complessivi per ciascun gruppo.

FRANCESCO SERVELLO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FRANCESCO SERVELLO. Signor Presidente, vorrei chiarire le ragioni del dissenso del gruppo del Movimento sociale italiano-destra nazionale sulla formazione di questo calendario.

Già in passato ci siamo espressi in senso contrario all'inserimento nel calendario dei provvedimenti relativi all'associazionismo. Nonostante la nostra contrarietà, si insiste per inserire questo provvedimento, anch'esso destinato alla prossima legislatura. L'insistenza comporta da parte mia un atteggiamento di dissenso rispetto a tale decisione.

Avevamo espresso riserve anche in ordine

al provvedimento sul bicameralismo. Pur trattandosi di un tema molto interessante, non mi sembrava avesse grande attualità se preso a se stante.

Un'altra riserva riguardava la misura 111 sull'Alto-Adige, in merito alla quale è nota la nostra contrarietà.

Il quarto rilievo che muoviamo riguarda una mozione la cui discussione sollecito in continuazione, quella relativa alla Puglia ed all'ordine pubblico. Credo che già ieri l'onorevole Valensise abbia preso la parola in aula. Spero che l'Assemblea voglia fissare un dibattito, perché la situazione, da grave come era fino a qualche mese fa — quando la collega Poli Bortone presentò la mozione — è divenuta ora addirittura drammatica e sotto molti aspetti tragica.

PRESIDENTE. Onorevole Servello, prendo atto di queste sue osservazioni che riferirò al Presidente della Camera. Ricordo che la richiesta di fissazione della data di discussione della mozione da lei richiamata sarà sottoposta all'Assemblea nella seduta del 30 luglio prossimo.

Nessun altro chiedendo di parlare, le modifiche del calendario dei lavori saranno stampate e distribuite.

Autorizzazione di relazione orale.

PRESIDENTE. Il calendario dei lavori prevede per lunedì la discussione delle seguenti proposte di legge:

S. 296-648-784-1582-1682-2085. — Senatori LIPARI ed altri; TARAMELLI ed altri; GUALTIERI ed altri; ONORATO; FILETTI ed altri; ACQUAVIVA ed altri: «Legge-quadro sul volontariato» - (*approvato, in un testo unificato, dal Senato*) - (5733) e delle abbinata proposte di legge d'iniziativa dei deputati MARTINAZZOLI ed altri; GUERZONI ed altri; COLOMBINI ed altri e POLI BORTONE ed altri (681-738-1926-3559).

Pertanto la I Commissione permanente (Affari costituzionali) è autorizzata a riferire oralmente all'Assemblea.

**Ordine del giorno
della prossima seduta.**

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della prossima seduta.

Lunedì 29 luglio 1991, alle 16,30:

1. — *Seguito della discussione delle proposte di legge costituzionale:*

S. 21-22-23-166-227-426-845-1101. — Senatori PASQUINO e CAVAZZUTI; PASQUINO ed altri; PASQUINO ed altri; FILETTI ed altri; PECCHIOLI ed altri; MANCINO ed altri; MANCINO ed altri; *(limitatamente all'articolo 3)*; PASQUINO ed altri: Modifiche agli articoli 59, 69, 70, 72, e 97 della Costituzione; introduzione degli articoli 11-bis, 70-bis e 95-bis *(approvata, in un testo unificato, in prima deliberazione, dal Senato)* (4887).

BASSANINI ed altri: Soppressione del Senato della Repubblica e istituzione del Senato delle regioni e delle autonomie locali (35).

LABRIOLA ed altri: Modifica delle norme costituzionali concernenti la composizione e le funzioni del Parlamento (37).

NATTA ed altri: Riforma del Parlamento ed istituzione di una Camera unica (558).

FRANCHI ed altri: Modifica degli articoli 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62 e 70 della Costituzione (607).

MARTINAZZOLI ed altri: Modifica degli articoli 70, 72 e 82 della Costituzione concernenti le funzioni del Parlamento (677).

BATTISTUZZI ed altri: Nuove norme sulle funzioni delle Camere e in materia di formazione delle leggi, decretazione d'urgenza e delegificazione (2027).

BIANCO ed altri: Revisione degli articoli 56, 57, 58, 70 e 74 della Costituzione (2155).

ALTISSIMO ed altri: Nuove norme sulla composizione del Senato della Repubblica e sulle funzioni delle due Camere (5641).

Relatori: Labriola, per la maggioranza; Franchi, di minoranza.

(Prima deliberazione).

2. — *Discussione delle proposte di legge:*

S. 296-648-784-1582-1682-2085. — Senatori LIPARI ed altri; TARAMELLI ed altri; GUALTIERI ed altri; ONORATO; FILETTI ed altri; ACQUAVIVA ed altri: Legge-quadro sul volontariato *(approvata, in un testo unificato, dal Senato)* (5733).

MARTINAZZOLI ed altri: Legge-quadro sul volontariato (681).

GUERZONI ed altri: Legge-quadro sulle organizzazioni di volontariato e disposizioni di principio per la legislazione regionale in materia di volontariato organizzato (738).

COLOMBINI ed altri: Legge-quadro sul volontariato (738).

POLI BORTONE ed altri: Norme per la regolamentazione del volontariato.

— *Relatore: Mazzuconi.*

(Relazione orale).

La seduta termina alle 13,30.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA DELL'ASSEMBLEA
DOTT. VINCENZO ARISTA

IL VICESEGRETERARIO GENERALE
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
AD INTERIM
DOTT. GIANLUIGI MAROZZA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia dell'Assemblea
alle 16.*

PAGINA BIANCA

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 26 LUGLIO 1991

COMUNICAZIONI

**Missioni valevoli
nella seduta del 26 luglio 1991.**

Borruso, Carrus, d'Aquino, Rossi, Scovacricchi.

Annunzio di proposte di legge.

In data 25 luglio 1991 sono state presentate alla Presidenza le seguenti proposte di legge dai deputati:

SANESE ed altri: «Modifiche alla disciplina dei titoli e dei marchi di identificazione dei metalli preziosi e norme sulla amministrazione metrica e del saggio dei metalli preziosi» (5886);

BIONDI: «Norme per la tutela dei dati personali acquisiti nel corso di procedimenti giudiziari» (5887).

GAVA ed altri: «Criteri di indicizzazione e automatico adeguamento degli stipendi dei magistrati e dell'indennità parlamentare» (5888).

In data odierna è stata presentata alla Presidenza la seguente proposta di legge dai deputati:

LABRIOLA ed altri: «Disposizioni in materia di trattamento economico del personale delle magistrature ordinaria, amministrativa, contabile, militare e dell'Avvocatura dello Stato» (5889).

Saranno stampate e distribuite.

Trasmissione dal Senato.

In data 25 luglio 1991 il Presidente del

Senato ha trasmesso alla Presidenza il seguente progetto di legge:

S. 2740. — DISEGNO DI LEGGE D'INIZIATIVA DEL GOVERNO; PROVANTINI ed altri; ZANIBONI ed altri; SPINI; SACCONI e SERRENTINO; SACCONI ed altri; MARTINAZZOLI ed altri; RIGHI ed altri; QUERCINI ed altri; PROVANTINI ed altri; PROVANTINI ed altri; ORCIARI ed altri; BARBALACE ed altri; PROVANTINI ed altri; PROVANTINI ed altri; VISCARDI ed altri; VISCARDI ed altri TIRABOSCHI e ORCIARI; CASTAGNETTI PIERLUIGI ed altri; BIANCHINI ed altri; CRISTONI ed altri; DE JULIO ed altri: «Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese» (*approvato, in un testo unificato, dalla X Commissione permanente della Camera e modificato dalla X Commissione permanente del Senato*) (4521-270-343-475-658-663-682-897-1358 -1359-1360-1622-1694-2006-2247-2416-1417 -2571-2607-2806-2968-3380-B).

Sarà stampato e distribuito.

Approvazioni in Commissione.

Nelle riunioni di ieri delle sottoindicate Commissioni permanenti in sede legislativa, sono stati approvati i seguenti progetti di legge:

dalla VIII Commissione (Ambiente):

BOTTA ed altri: «Norme per lo snellimento delle procedure di intervento per l'edilizia residenziale e per l'erogazione dei relativi flussi finanziari» (330); FERRARINI ed altri: «Programma di edilizia cooperativa per la locazione» (1040); FERRARINI ed altri: «Programmi per l'edilizia residenziale destinati alla locazione» (1041); BULLERI ed altri: «Fi-

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 26 LUGLIO 1991

nanziamenti ed agevolazioni per programmi di edilizia convenzionata» (1371); SAPIO ed altri: «Proroga del piano decennale di edilizia residenziale pubblica per il biennio 1988-1989» (1372); FERRARINI ed altri: «Norme a favore delle cooperative di abitazione e per la trasformazione delle cooperative a proprietà indivisa» (2273); SOLAROLI ed altri: «Riconoscimento ai fabbricati dati in godimento ed in uso ai soci di cooperative edilizie a proprietà indivisa della qualità di beni strumentali e qualificazione del relativo reddito come reddito di impresa» (3045); «Norme per un nuovo piano di edilizia residenziale pubblica» (3097); *approvati in un testo unificato con il titolo: «Norme per l'edilizia residenziale».* (330 - 1040 - 1041 - 1371 - 1372 - 2273 - 3045 - 3097).

dalle Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e II (Giustizia):

S. 2000. — «Disposizioni in materia di trattamento economico e di quiescenza del personale di magistratura ed equiparato» (*approvato dalla I Commissione permanente del Senato*) (4465).

Annunzio di interrogazioni.

Sono state presentate alla Presidenza interrogazioni. Sono pubblicate in allegato ai resoconti della seduta odierna.

PAGINA BIANCA

ALLEGATO A

CONSIDERAZIONI INTEGRATIVE ALL'INTERVENTO DELL'ONOREVOLE
FRANCESCO SERVELLO IN SEDE DI DISCUSSIONE SULLE LINEE GENERALI
DEI PROGETTI DI LEGGE N. 4487 ED ABBINATI (BICAMERALISMO).

FRANCESCO SERVELLO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, quando in questa sede affrontiamo il problema del bicameralismo, cominciamo a considerare concretamente la necessità di sostanziali modifiche alla nostra Costituzione.

Ora, senza entrare nel merito, e cioè se la Costituzione «come tale» debba essere rivista da una nuova Assemblea costituente o paracostituente, è certo che noi tutti sentiamo la necessità di rivedere parti fondamentali della nostra Carta. Sentiamo improrogabile l'urgenza di riconsiderare aspetti istituzionali, non per il gusto di un gioco dialettico, ma perché tutti noi, che ne siamo parte attiva (o forse passiva) abbiamo la sensazione che il Parlamento, come oggi è strutturato, non risponda più alle necessità del nostro tempo. Non risponde alle attese della società che vuole da noi leggi chiare, rapide, inequivocanti; non corrisponde, soprattutto, alle attese degli organi amministrativi che queste leggi debbono applicare e che con il sistema attuale si sovrappongono le une alle altre in un coacervo di confusione interpretativa che disamora i funzionari e disamora soprattutto il grande pubblico cui esse sono rivolte.

È degno di rilievo che il Parlamento, il quale nella generale opinione del pubblico è ritenuto «conservatore», abbia voluto iniziare la discussione e l'esame proprio sulla funzionalità dell'istituto legislativo, avendo ovviamente dinanzi a sé la visione di tanti anni di lavoro farraginoso che non hanno trovato il consenso o meglio l'apprezzamento da parte del pubblico.

Ma, rinnovare o modificare il sistema legislativo, vuol dire che tutti noi riconosciamo l'esistenza di una crisi istituzionale, probabilmente irreversibile. Tuttavia dobbiamo considerare che la società attuale si trova di fronte ad un accumularsi e all'evolversi di situazioni di degrado che sino all'altro giorno qualsiasi persona matura e di buon senso poteva ritenere difficili da raggiungere.

Se cade il muro di Berlino, se nella Russia si afferma la «perestroika», se risorgono gli aneliti di libertà nelle province baltiche, sarebbe insensato opporsi alla richiesta di rinnovamento dei nostri istituti, a cominciare da questo rinnovamento della forma della nostra legiferazione, che sente la pesantezza di sopravvenute norme, mentre i tempi nei quali viviamo e nei quali ci stiamo proiettando richiedono agibilità, rapidità e chiarezza.

Vorrei quasi dire che il piano inclinato della crisi istituzionale nella quale ci troviamo ci porterà a toccare il fondo se non avremo la forza morale ed il coraggio intellettuale di affrontare la vasta tematica a cominciare proprio dal problema che ci è posto con la legge costituzionale che abbiamo davanti.

A tutti è noto come il nostro sistema bicamerale sia pressoché unico al mondo. Abbiamo due Camere non solo identiche per i poteri che esercitano, ma anche uguali nella struttura rappresentativa.

Negli altri Stati, quasi ovunque, ci sono specializzazioni di funzioni o prevalenza della Camera bassa, con il Senato ricondotto al rango di organo di controllo.

Il nostro sistema, in sostanza, rappresenta una contraddizione del principio della rappresentanza politica. Razionalmente non è concepibile che l'esercizio «della sovranità del popolo» possa essere delegato contemporaneamente fra Camera e Senato, aventi l'identico mandato.

A tutti è noto che la duplicità della rappresentanza parlamentare è doverosa di fronte a strutture federali di uno Stato poiché, in tal caso, una delle Camere rappresenta gli interessi dei singoli Stati federali.

Finora — e nonostante i desideri delle leghe — non siamo ancora uno Stato federato, e proprio noi del MSI-destra nazionale intendiamo che l'Italia sia sempre considerata una «unità», e come tale siano strutturate le varie istituzioni che la rappresentano.

Nella nostra valutazione del problema siamo partiti non dalla valutazione degli interessi dei partiti che hanno stravolto i lineamenti della Costituzione così come fu voluta nel 1948, ma da quello della società che sentiamo sempre più lontana da questo palazzo.

E non potrebbe essere altrimenti, in quanto il popolo sente la disfunzione delle nostre istituzioni, l'appannamento dei valori di credibilità dello Stato; l'affievolimento dell'autorità effettiva dello Stato soprattutto nelle ben note zone dell'antistato si afferma attraverso la delinquenza organizzata.

La gente sente la carenza e le lentezze dell'amministrazione della giustizia, ma sente soprattutto quei sospetti di partigianeria politica che più volte hanno investito la giustizia stessa.

La gente sente l'insufficiente risposta dei servizi alla domanda sociale. Ora, nella nostra proposta di legge abbiamo sostenuto la necessità di differenziare la rappresentanza popolare proprio per sanare queste fratture — che tutti noi ben vediamo — tra società e Parlamento, tra elettori ed eletti.

Da ciò la proposta di trasformare l'attuale democrazia politica in una «democrazia degli interessi» delle categorie produttrici, degli ordini professionali. Da ciò una Camera composta di «deputati» eletti a suffragio universale diretto e da rappresentanti delle «categorie produttrici», eletti a suffragio diretto nell'ambito delle rispettive categorie.

In tal modo, portando la rappresentanza degli interessi nell'organizzazione legislativa dello Stato, potremo porre a contatto le necessità concrete con il potere legislativo senza la intermediazione dei partiti, come avviene attualmente, determinando spesso lo snaturamento delle richieste delle singole categorie nell'interesse proprio dei partiti.

E questo collegamento diretto fra le categorie produttrici ed il potere legislativo ci sembra essere l'elemento qualificante della nostra proposta.

Cioè, non esclude la permanenza delle organizzazioni sindacali, nella loro autonomia, ma può consentire una ripresa di quei diretti contatti che già esistevano tra i loro rappresentanti ed il Parlamento prima della decisione di incompatibilità autoimposta dalla dirigenza sindacale, e che ha determi-

nato la netta contrapposizione del mondo del lavoro al Parlamento stesso.

Nella nostra proposta è implicita la possibilità di superare questa contrapposizione e di portare le richieste, le necessità del mondo del lavoro in quell'ambito naturale dove tutti gli interessi della nazione si incontrano: cioè, qui, in Parlamento.

Nella nostra proposta il numero dei deputati viene portato a 580 e quello dei senatori a 280 elettivi, abbassando l'attuale limite di età per l'elettorato passivo a trent'anni.

Ma questi sono aspetti che potrei definire anche secondari di fronte al problema della funzione legislativa delle Camere.

Collettivamente, Camera e Senato — secondo noi — dovrebbero esaminare le leggi costituzionali, quelle elettorali, la programmazione ed il bilancio, i conti consuntivi, i trattati internazionali e la delegazione legislativa ed in ciò collimiamo con il testo proposto al nostro esame.

Ovviamente, e sottolineo questo punto, da parte nostra si è previsto il potere della Camera di esercitare la funzione legislativa in tutte le altre materie.

E qui — consentitemi una anticipazione in sede di discussione generale —, non mi sembra assolutamente possibile accettare la nuova formulazione dell'articolo 70 della Costituzione come ci è stato proposto nel provvedimento che abbiamo in esame.

Voler indicare quali sono le competenze legislative dello Stato, ed indicarne in una norma «rigida», come è quella di una Costituzione, è semplicemente — a nostro giudizio — un non senso, poiché le competenze dello Stato sono infinite, mutano e ne sorgono delle nuove.

Ed allora, ogni volta si dovrebbe rivedere — attraverso la procedura di revisione costituzionale — gli enunciati di questo articolo.

Ma l'«assurdità» — scusatemi se uso questo termine — di quello che dovrebbe essere il nuovo articolo 70 si trova nella enunciazione contenuta nel suo secondo comma, dove è detto «la regione ha la competenza legislativa in ogni altra materia».

Cioè, tutto quello che non è compreso nella elencazione delle materie attribuite allo Stato, passerebbe immediatamente alle regioni.

Ebbene — chiudendo questa digressione — annuncio che su questo articolo 70 della Costituzione, il gruppo del MSI-destra nazionale ha presentato, credo, oltre un centinaio di emendamenti aggiuntivi, con l'indicazione di materie che, evidentemente, sono di competenza dello Stato, e che non possono essere demandate, in alcun modo, alle regioni.

Dunque, riprendendo il filo del discorso, nella nostra proposta, il Senato, alleggerito della funzione legislativa, potrà assumere una nuova funzione esclusiva: quella del controllo, con potere sospensivo sull'aumentata potestà normativa del Governo, e del controllo sul potere governativo di indirizzo nei confronti delle regioni e sulle nomine pubbliche.

Questa è la nostra visione di una struttura funzionante che interpreta le necessità del momento e che, data l'impetuosa crescita del nostro paese, anche in termini di efficienza e di modernizzazione, meglio corrisponderebbe non solo alle necessità del momento ma anche a quelle a venire, tenendo conto che — più nolenti che volenti — stiamo per entrare in un sistema europeo unificato.

I tempi che abbiamo di fronte a questo evento sono estremamente ridotti.

Le nostre strutture non sembrano adeguate, anzi, non lo sono affatto. Da qui la specifica necessità di affrontare non solo i temi contenuti in questa proposta di legge costituzionale, cercando di cogliere l'occa-

sione per affrontare altri istituti che vanno rinnovati e riformati, primo fra tutti il modello che noi intendiamo dare alla nostra Repubblica per gli anni che stanno incalzando.

È stato autorevolmente detto che la storia italiana negli anni recenti mostra con tutta evidenza la necessità che i nostri governi siano rinvigoriti da poteri e da responsabilità, che non si dissolvano nei processi della loro formazione e nella fragilità dei loro fondamenti.

Onorevoli colleghi, qualunque sarà la scelta riformatrice che si vorrà compiere sulla strada del rafforzamento delle nostre strutture, dovremo sempre ridefinire i poteri e i rapporti fra strutture e strutture; dovremo, comunque, concordare un disegno globale coerente e capace di corrispondere alle esigenze dello Stato unitario, in un quadro di servizi e di attività delegate, decentrate e disponibili rispetto al cittadino che lavora, produce e paga le tasse. Al di fuori di una visione unitaria di vasto respiro, ci fermeremo al pannicelli caldi, ai rimedi improvvisati, a pioggia, pulviscolari di fronte ai problemi che urgono e registrano un malessere diffuso nella nostra società di fronte alla crisi delle istituzioni dello Stato.

Discutiamone senza illudersi di poter concludere questo discorso in questa legislatura e con l'occhio rivolto ormai alla prossima che — dopo tante attese — dovrà essere anche una legislatura costituente.

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 26 LUGLIO 1991

abete grafica s.p.a.
Via Prenestina, 683
00155 Roma