

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 23 SETTEMBRE 1994

# RESOCONTO STENOGRAFICO

59.

## SEDUTA DI VENERDÌ 23 SETTEMBRE 1994

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **LORENZO ACQUARONE**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **LUCIANO VIOLANTE**

### INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Disegno di legge di conversione:</b> (Autorizzazione di relazione orale) . . .	2990	Costituzione (724-767-872-888-911-1006-1008). PRESIDENTE . . .	2998, 3000, 3002, 3003, 3006, 3008, 3010, 3011, 3016, 3017, 3018, 3020, 3024, 3026, 3029
<b>Nomina di un Sottosegretario di Stato</b> (Annunzio): PRESIDENTE . . . . .	2990	ADORNATO FERDINANDO (gruppo progressisti-federativo) . . . . .	3000, 3002
<b>Per lo svolgimento di una interpellanza:</b> PRESIDENTE . . . . .	3029	BIELLI VALTER (gruppo rifondazione comunista-progressisti) . . . . .	3018, 3020
REALE ITALO (gruppo progressisti-federativo) . . . . .	3029	ELIA LEOPOLDO (gruppo PPI) . . .	3011, 3016
<b>Progetto di legge costituzionale</b> (Seguito della discussione): CALDERISI ed altri; ADORNATO ed altri; DISEGNO DI LEGGE DI INIZIATIVA DEL GOVERNO; UGOLINI ed altri; BASSANINI ed altri; MASI ed altri; MAZZONE ed altri — Modifica dell'articolo 122 della		GRIMALDI TULLIO (gruppo rifondazione comunista-progressisti) . . . . .	3024, 3026
		NOVELLI DIEGO (gruppo progressisti-federativo) . . . . .	3026
		REALE ITALO (gruppo progressisti-federativo) . . . . .	3008, 3010
		SBARBATI LUCIANA (gruppo misto)	2998, 3000
		UGOLINI DENIS (gruppo misto) . . . . .	3020
		VIGNALI ADRIANO (gruppo rifondazione comunista-progressisti) . . . . .	3017
		VITO ELIO (gruppo forza Italia) .	3003, 3006

59.

**N.B.** I documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula sono pubblicati nell'*Allegato A*.  
Gli atti di controllo e di indirizzo presentati e le risposte scritte alle interrogazioni sono pubblicati nell'*Allegato B*.



**La seduta comincia alle 9,5.**

MARIO BACCINI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta di ieri.

**Sul processo verbale**

LUCIANA SBARBATI. Chiedo di parlare sul processo verbale.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LUCIANA SBARBATI. Signor Presidente, dalla lettura del processo verbale della seduta di ieri non ho sentito il mio nome tra quelli dei deputati che, a fine seduta, hanno segnalato il mancato funzionamento del dispositivo elettronico nel corso della votazione sulla pregiudiziale Crucianelli e Guerra. Forse mi è sfuggito e perciò vorrei sapere se il mio nome è stato riportato.

PRESIDENTE. Sì, onorevole Sbarbati.

LUCIANA SBARBATI. La ringrazio. Voglio comunque aggiungere che la fretteosità con cui non sempre ma a volte si svolgono le votazioni non consente a chi siede nelle ultime file di segnalare tempestivamente gli inconvenienti tecnici. Che io fossi presente lo hanno visto tutti, perché sono immediatamente scesa per fare la segnalazione, che

non è stata però tempestivamente recepita a causa — ripeto — della fretteosità con cui si svolgono le votazioni.

Volevo sottolinearlo, perché la prossima volta non solo segnalerò l'episodio specifico, come è dovuto, ma agirò di conseguenza, perché non mi pare giusto che si verifichino fatti del genere.

PRESIDENTE. Come lei sa, al momento della votazione di ieri alla quale lei fa riferimento, la seduta era presieduta dal Presidente della Camera, onorevole Pivetti. Io, tra l'altro, non ho nemmeno preso parte a quella votazione.

Il problema concreto e di fondo, però, consiste nel fatto che ai fini della rilevazione delle presenze un deputato, magari impegnato in Commissione per dieci ore, se non è presente all'unica votazione che si svolge in aula, viene considerato assente. Sarebbe quindi opportuno riuscire ad individuare un sistema più congruo di rilevazione delle presenze; ammesso che di sistemi di rilevazione vi sia bisogno, cosa della quale personalmente non sono del tutto convinto. Dell'intera questione, comunque, si parlerà nella prossima riunione dell'Ufficio di presidenza, convocata per giovedì prossimo.

Le sue osservazioni, onorevole Sbarbati resteranno in ogni caso agli atti della seduta odierna.

Se non vi sono altre osservazioni, il verbale si intende approvato.

(È approvato).

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 23 SETTEMBRE 1994

**Annunzio della nomina di un  
Sottosegretario di Stato.**

PRESIDENTE. Comunico che il Presidente del Consiglio dei ministri mi ha inviato, in data 21 settembre 1994, la seguente lettera:

«Onorevole Presidente,

ho l'onore di informarLa che il Presidente della Repubblica, con proprio decreto in data odierna, adottato su mia proposta e sentito il Consiglio dei ministri, ha nominato l'onorevole dottor Luigi Grillo, senatore della Repubblica, sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, con delega per i problemi delle aree urbane e per l'attuazione della legge 'Roma capitale'.

*Firmato: Silvio Berlusconi».*

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'allegato A ai resoconti della seduta odierna.

**Autorizzazione di relazione orale**

PRESIDENTE. La IV Commissione permanente (Difesa) ha deliberato di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente all'Assemblea sul seguente disegno di legge:

«Conversione in legge del decreto-legge 29 agosto 1994, n. 521, recante disposizioni urgenti per l'impiego delle Forze armate in attività di controllo nel territorio nazionale, nonché in missioni umanitarie all'estero» (1184).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

**Svolgimento di una interpellanza  
e di interrogazioni**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: Interpellanza ed interrogazioni.

Cominciamo dall'interpellanza Sbarbati n. 2-00171 sull'aggregazione provvisoria tra l'IP agrario di Monteroberto e l'IPC di Chiaravalle (vedi l'allegato A).

L'onorevole Sbarbati ha facoltà di illustrare la sua interpellanza.

LUCIANA SBARBATI. Rinuncio ad illustrarla, signor Presidente, e mi riservo di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Il sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione ha facoltà di rispondere.

FORTUNATO ALOI, *Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione*. Ritengo opportuno far presente preliminarmente che il ministero, in sede di razionalizzazione della rete scolastica per l'anno scolastico 1994/95, ha dovuto necessariamente prendere in considerazione la situazione dell'Istituto professionale per l'agricoltura di Monteroberto (Iesi), tenuto conto che la normativa vigente in materia — articolo 51 del decreto legislativo n. 297 del 1993 — fissa in 25 il numero minimo di classi per l'autonomo funzionamento degli istituti di istruzione secondaria superiore e la stessa ordinanza ministeriale n. 21 del 25 gennaio 1994 stabilisce che mantengono l'autonomia di funzionamento gli istituti e scuole unici in ambito provinciale purché funzionino con almeno 12 classi.

L'istituto in parola, infatti, ha registrato negli scorsi anni un inarrestabile calo di iscrizioni, tant'è che nell'anno scolastico 1994-1995 gli allievi iscritti sono appena 102 e potrebbero, nel corso del medesimo anno scolastico, diminuire ulteriormente, se si considera che, sin dai primi mesi d'inizio dell'attività didattica, costituisce un dato fisiologico e costante — specie negli istituti professionali per l'agricoltura — la mancata frequenza di almeno il 10 - 20 per cento degli iscritti.

Com'è noto, il ministero aveva in un primo tempo disposto la revoca dell'autonomia all'istituto professionale per il commercio di Chiaravalle, funzionante con 16 classi e quindi al di sotto del parametro minimo stabilito dal legislatore, e l'aggregazione del medesimo all'istituto per l'agricoltura di Monteroberto. Tale soluzione appariva al momento la più idonea, considerato che l'istituto di Chiaravalle risultava privo di

titolari, che i due comuni distano tra di loro solo pochi chilometri ed infine che i corsi di un istituto per i servizi commerciali, per la loro semplicità, sono quelli più facilmente assimilabili ai corsi attivati presso un istituto agrario. In sede di determinazione del piano, tuttavia, tenuto conto delle esigenze rappresentate dalla popolazione scolastica di Chiaravalle e dell'impossibilità di adottare altre soluzioni, è stata disposta l'aggregazione dell'istituto in parola all'istituto professionale per l'agricoltura di Città di Castello. D'altra parte, anche la proposta formulata dal provveditore agli studi di Ancona, e richiamata dall'onorevole interpellante, di aggregare l'istituto di Monteroberto all'istituto professionale per l'industria e l'artigianato di Iesi non poteva essere accolta in quanto trattasi di un istituto per l'industria funzionante con ben 19 classi e con notevoli complessità gestionali.

Si desidera anche precisare che il provvedimento adottato comporta esclusivamente la soppressione della presidenza dell'istituto; gli allievi ed il corpo docente continueranno a svolgere la loro attività nella medesima sede.

Al fine poi di provvedere alle incombenze idonee a realizzare il massimo raccordo con l'ufficio di segreteria, ubicato nella sede principale, il preside può sempre nominare — secondo quanto previsto dalla circolare n. 331 del 3 luglio 1989 — un collaboratore amministrativo presso la sede dell'istituto aggregato.

Si fa infine presente, per quanto concerne la graduale soppressione dei corsi funzionanti presso l'istituto di Monteroberto con decorrenza dall'anno scolastico 1995-1996, che il provvedimento in parola sarà riesaminato in tempo utile dopo un'attenta verifica delle possibili iniziative di diversa valorizzazione dell'insediamento per le quali il ministro ha già disposto che il dottor Martinez, direttore generale per l'istruzione professionale, si recherà a Monteroberto entro il prossimo ottobre.

**PRESIDENTE.** L'onorevole Sbarbati ha facoltà di replicare per la sua interpellanza n. 2-00171.

**LUCIANA SBARBATI.** Signor Presidente,

onorevole sottosegretario, devo dire che qui non si tratta soltanto di essere stupiti per questo tipo di risposta, ma in qualche misura di essere scandalizzati per la superficialità — di ciò infatti si tratta — degli uffici cui il ministero fa riferimento ed in particolare della direzione generale per l'istruzione professionale, la quale, esprimendo certi pareri ed assumendo determinati comportamenti, non fa altro che confermare quanto obiettivamente può essere rilevato nello stesso piano di razionalizzazione.

Mi riferisco all'assoluta mancanza di logica che un piano del genere, che fosse serio, dovrebbe possedere: razionalizzare significa ottimizzare le risorse e soprattutto andare incontro alle esigenze dell'utenza. Se è vero che il ministro ha aperto l'anno scolastico e la sua politica scolastica affermando di voler mettere al centro di quest'ultima gli alunni, le famiglie e le loro esigenze, non vedo come, nel momento in cui ci si appresta ad una grande riforma, a varare l'autonomia che smantellerà un processo ormai diventato macchinoso per non dire clientelare (quello degli accorpamenti, delle aggregazioni e quant'altro), si possa far onore, agendo in tal modo, alla parola in questione, cioè «razionalizzazione».

Chiedo a lei, signor sottosegretario (visto che è lei a rispondermi in questa sede), come si possa parlare di razionalizzazione nel momento in cui si aggrega un istituto che ha cinque classi, quindi un corso completo (l'unico istituto per l'agricoltura nella regione Marche a livello professionale), con un'altra scuola a 170 chilometri di distanza; la strada di percorrenza dall'una all'altra viaggia lungo la dorsale appenninica, d'inverno assolutamente impraticabile. Io chiedo a lei come ciò sia possibile! So che lei ha a cuore la scuola, signor sottosegretario, perché è persona di scuola; ho anche letto il libro che mi ha regalato, nel quale viene declinata con molta chiarezza questa sua sensibilità.

Domando allora anche come sia possibile individuare una *ratio* all'interno dei provvedimenti assurdi consigliati dal direttore generale Martinez. Sulla base di essi, in un primo momento la scuola di Monteroberto è stata considerata così valida e prestigiosa da poter aggregare un altro istituto a 35

chilometri di distanza (perché tanto dista Charavalle); quest'ultimo non ha 14 classi — anche questo è un difetto macroscopico della direzione generale sul quale andremo a fare chiarezza —, ma 16. Quanto al fatto che sono stati definiti semplici i corsi di un istituto per i servizi commerciali, bisognerebbe in realtà verificare cosa significhi questo genere di «semplicità»; in realtà, a Chiaravalle si attuano diverse forme di sperimentazione (fra di esse vorrei ricordare soltanto il «Progetto '92»).

Inoltre, i dati all'epoca in possesso del Ministero furono da me contestati in un incontro con il direttore generale Martinez ed anche con il ministro, poiché erano fasulli: si pensava che le classi di Monteroberto fossero 6 e quelle di Chiaravalle 14, mentre erano 5 quelle della prima scuola e 16 quelle del secondo istituto (dato verificato con il provveditore agli studi). Questa nota è stata poi chiaramente rinviata ed i dati sono stati corretti.

A trenta giorni di distanza la scuola di Monteroberto «diventa» così piccola e risulta così caduta in basso (precipitata verticalmente da 17 a 5 classi!), da dover essere aggregata. Poi, guarda caso, nello stesso provvedimento si dice simultaneamente che dall'anno 1995-1996 non saranno consentite le iscrizioni.

Orbene, signor sottosegretario, lei è persona di scuola: legge le circolari, le ordinanze, le leggi. Comprenderà che questo provvedimento è illegittimo. Configura un abuso di potere gravissimo. Non si può simultaneamente, con un medesimo atto, sancire la perdita dell'autonomia di una scuola che ha un corso completo — con un provvedimento assurdo, visto che il secondo istituto si trova a 170 chilometri di distanza — e stabilire la chiusura delle iscrizioni a partire dal 1995-1996. Infatti, come previsto dall'ordinanza che lei ha citato poco fa, prima di portare a compimento operazioni del genere occorre andare a verificare se oggettivamente si sia registrato un calo nelle iscrizioni.

Allora le dico — cosa che probabilmente il direttore dovrebbe andare a verificare con attenzione — che siamo in presenza di un aumento delle iscrizioni (da 16-17 a 25 nella prima classe). E non mi si venga a dire,

come ha fatto il direttore, che c'è un convitto: egli non sa neanche che il convitto è stato chiuso da cinque anni! È una vergogna! Bisogna far sì che le notizie siano davvero certe, che il dialogo tra la periferia ed il centro sia corretto, fondato su documenti seri, non basato sulle chiacchiere o sulle velleità di qualcuno che, magari «disgustato» sotto un certo profilo perché ha dovuto rettificare il primo provvedimento, si permette di approntarne un secondo estremamente punitivo. Ma voglio sgomberare il campo sia al ministro sia al direttore generale Martinez da un'illusione: non è punitivo nei miei confronti, signor sottosegretario! Fra l'altro, non si tratta nemmeno del mio collegio e quindi non vengo a difendere interessi di tipo elettorale. In realtà, il provvedimento è punitivo nei confronti della popolazione scolastica, che si vede sottrarre un istituto di questo tipo, l'unico delle Marche.

Lei mi deve spiegare come farà il povero preside di Città di Castello — o chi per lui — ad andare fra un mese ad aprire la campagna di iscrizioni scolastiche (che, come lei sa, inizia a gennaio) quando tutti sanno che esse saranno chiuse a partire dal 1995-1996. Come farà?!

Allora io mi chiedo perché si lascia passare tempo, perché si invoca altro tempo. Mi starebbe bene se ciò servisse a trovare soluzioni più positive sotto il profilo di un miglioramento; in quel caso accetterei il suo invito. Tuttavia, si sarebbe anche dovuto avere il coraggio di riconoscere di aver sbagliato, di aver assunto una decisione illegittima, illegale e di correggere almeno il secondo capoverso del provvedimento ricordato, che riguarda la chiusura delle iscrizioni per l'anno scolastico 1995-1996. Tutto questo non è possibile; signor sottosegretario, sono stati presentati più ricorsi al TAR, un processo è stato avviato da regione, provincia e comuni interessati, dalle stesse popolazioni e da tutti i parlamentari marchigiani, non solo di sinistra, ma anche del centro, da forze di Governo (non si tratta soltanto di parlamentari) che si stanno occupando della questione. Oggettivamente, la decisione non ha assolutamente senso.

Non voglio pensare che questa sia la con-

## XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 23 SETTEMBRE 1994

sequenza della sollecitata variazione del primo provvedimento citato — relativo all'aggregazione, all'istituto di Pianello (quindi Monteroberto, Iesi), di quello di Chiaravalle, sempre richiesta da noi parlamentari — anch'esso illegittimo. Signor sottosegretario, lei sostiene che non era possibile attuare quanto prospettato dal provveditore agli studi, cioè l'aggregazione degli istituti di Pianello, Monteroberto con l'IPSIA di Iesi (le due scuole si trovano a trecento metri di distanza e mancava anche il preside, perché trasferito), per ragioni di complessità, mentre era possibile la decisione relativa al Medi. Ricordo al direttore generale Martinez, ma soprattutto a lei, signor sottosegretario, e al ministro (voi state al Governo, non i direttori generali e sarebbe opportuno che non vi fosse questa sudditanza e che chi governa avesse il coraggio di assumere le proprie posizioni, quando vanno nella direzione di assicurare all'utenza il rispetto dei principi dello Stato di diritto), ciò di cui lo stesso direttore generale senz'altro è a conoscenza, perché da lui stesso sollecitato nell'ordinanza ministeriale in questione. All'articolo 5 si stabilisce che si procede ad aggregazioni tra istituti dello stesso ordine o tra istituti di istruzione professionale tecnica a settori omogenei. Ed al punto 4 si prevede che nell'ambito degli istituti professionali — tale è quello in esame — sono tenute distinte le istituzioni del settore agrario, industriale e dei servizi. L'aggregazione tra il Salvati e il Medi non sarebbe potuta avvenire; non solo era erronea perché un istituto di cinque classi ne aggregava uno con diciotto, ma anche illegittima, perché in contrasto con la normativa vigente.

Ho verificato il piano di razionalizzazione nazionale relativo alla scuola secondaria, ed ho notato — lo faccio presente a lei, signor sottosegretario ed al ministro, che mi auguro saprà rispondermi dignitosamente — che in molti casi gli istituti professionali agricoli sono stati accorpati, là dove necessario, in ambito provinciale. Posso citare le province di Cosenza, Rovigo, Padova, Piacenza e Carrara. Non voglio tediare, ma alcuni esempi sono addirittura eclatanti. Penso a Montagnana, in provincia di Padova: signor sottosegretario, con la massima disinvoltura

si aggrega un istituto tecnico ad un liceo classico. Casi del genere se ne trovano a iosa nel piano di razionalizzazione; e tutto ciò pur di non uscire dalla provincia.

Mi chiedo perché, dopo aver modificato il primo provvedimento — ed era giusto modificarlo — non si è pensato per Monteroberto, condividendo il principio, da me sempre condiviso, che con cinque classi non può sussistere l'autonomia (occorreva, pertanto, cambiare), ad un'aggregazione in ambito provinciale. Le ricordo che a venticinque chilometri, nella città di Fabriano, nella stessa provincia, Ancona, vi è l'istituto tecnico agrario e che in tutta Italia — anche nelle Marche, quindi — sono mantenute sezioni staccate senza neanche un corso completo funzionante, ma solo con due o tre classi. In presenza di un corso completo funzionante si stabilisce, invece, che sono chiuse le iscrizioni per il prossimo anno scolastico.

Sfido chiunque a ritenere che non si tratti di un provvedimento punitivo, adottato senza motivo, senza che vi sia la possibilità di comprendere quale logica abbia mosso una direzione generale ed un ministro ad affermare, a distanza di un mese e dopo aver dichiarato che tale scuola era in grado di accorparne un'altra con il triplo delle classi, che l'istituto doveva essere accorpato e poi chiuso, e ciò in presenza di 25 iscrizioni alla prima classe.

Quanto alla mancata frequenza nei primi giorni dell'anno, da lei citata nella sua risposta, debbo dirle, signor sottosegretario, che certe affermazioni di carattere generale non possono essere fatte a proposito di un provvedimento particolare: si deve compiere una verifica in quella scuola per vedere se oggettivamente le iscrizioni siano fittizie e se vi sia o meno frequenza, prima di affermare che le iscrizioni debbono essere chiuse. Se le dico che da 15 o 17 le iscrizioni sono passate a 25, è evidente che ha ottenuto risultati lo sforzo compiuto dal ministero, il miliardo e mezzo impegnato per costruire il nuovo plesso per una scuola che ha una fondazione che le consente di disporre di 40 ettari di terreno e di una bellissima villa del '700; una scuola che ha grosse potenzialità perché, nonostante le sue sole 5 classi, gode di

convenzioni con la provincia e con l'università, ed il ministro ne è a conoscenza. Infatti, i ragazzi sono stati premiati, da 3 anni a questa parte, per le sperimentazioni e le innovazioni tecnologiche che hanno caratterizzato l'attività della scuola. Si tratta, dunque, di un istituto efficiente e lei sa meglio di me che tutti gli istituti professionali per l'agricoltura in Italia — vi sfido ad andare a verificare — hanno sofferto di un calo verticale delle iscrizioni; vi sono scuole che non hanno più di 10 o 12 classi. Visto che si tratta di strutture peculiari in un ambiente particolare e di una materia altrettanto particolare (qual è nel nostro paese l'agricoltura), si deve modificare la norma perché non si può intervenire con un provvedimento così punitivo soprattutto per le Marche: guarda caso, infatti, è l'unica realtà ad essere stata così penalizzata.

Nella sua risposta, signor sottosegretario, colgo un'apertura che mi lascia ben sperare; ma le dico che non abbiamo il tempo di aspettare, se vogliamo evitare la chiusura della scuola. Le ripeto, un preside a 170 chilometri di distanza, a parte le difficoltà di spostamento, non potrà fare «propaganda» (lei sa bene di cosa parlo) alle iscrizioni facendo sì che l'istituto sia aperto alle visite e quindi sia pubblicizzato nella provincia di Ancona. Come farà a fare tutto questo se, nel momento in cui si presenterà alle scuole per le famose visite guidate o quant'altro, tutti gli risponderanno che le iscrizioni sono chiuse? Di fatto, allora, si è voluta la morte e la chiusura di questo istituto!

Accolgo, quindi, con molto piacere la volontà di apertura da lei dichiarata, con l'intento di percorrere nuove strade che possano consentire il rilancio di tali istituti. Era ora che qualcuno se ne preoccupasse! Ma sarò vigile affinché non si perda tempo, signor sottosegretario, non si facciano giochi sotto banco, e non si adotti una strategia dilatoria per cui, all'ultimo momento, non sarà più possibile fare nulla. Le ricordo che non è possibile adottare una decisione sulle iscrizioni oltre la prima metà di ottobre; altrimenti la scuola di fatto morirà, poiché — come lei sa bene — le preiscrizioni vengono fatte a gennaio.

Come dicevo, accogliamo positivamente

l'apertura e la volontà di risolvere la questione; invito comunque il ministro, il sottosegretario e il direttore Martinez a venire nelle Marche a visitare l'istituto in oggetto. Mi auguro, inoltre, che vogliano proseguire attivamente nel dialogo con la regione, che non c'era mai stato e che, mi sembra, è cominciato soltanto ieri; speriamo che tale confronto possa avere seguito e buon fine. Resta comunque il fatto che, se non si interviene sul secondo capoverso dell'articolo di legge che ho citato, l'istituto sarà letteralmente destinato a perire.

Sollecito nuovamente il sottosegretario ad un'altra riflessione: andremo a varare l'autonomia in tempi brevi, viste le intenzioni del ministro D'Onofrio che con molta chiarezza si è espresso in Commissione cultura.

Questo comporterà una revisione generale, le presidenze «in verticale» che già la legge sulla montagna ha attivato, e quant'altro.

In vista di un cambiamento radicale potremmo anche soprassedere su questo tipo di accorpamento che, lo ripeto, è illegittimo anche ai sensi della circolare e dell'ordinanza, trattandosi dell'unico provvedimento in Italia di accorpamento interregionale. Mi chiedo però quale sia la *ratio* seguita dal Ministero della pubblica istruzione, dato che quest'anno si sarebbe dovuto fare il meno possibile in vista della grande riforma che rivoluzionerà tutto. Non vi era bisogno di fare questi danni — giacché di danni si tratta — all'immagine delle scuole, alle persone ed all'utenza, che viene chiaramente mortificata nel suo diritto primario. Mi domando perché mai gli studenti delle Marche dovranno andare ad iscriversi a Città di Castello, ossia in Umbria, quando esiste un corso pienamente funzionante che può vivere anche come sezione staccata. Ciò, naturalmente, attuando un accorpamento dignitoso, veramente razionale, che può avvenire a livello provinciale, tenendo conto che a 25 chilometri vi è un istituto tecnico per l'agricoltura, tra l'altro anch'esso con pochissime classi. Si sarebbe allora potuto assumere un provvedimento dignitoso e, soprattutto, rispondente alle esigenze degli alunni.

Aggiungo che quasi tutti gli istituti professionali per l'agricoltura (tranne due) che

dovevano essere accorpati sono stati accorpati ad istituti tecnici. Vorrei sapere, allora, se vi sia una volontà da parte della direzione generale per l'istruzione professionale di non cedere soltanto rispetto ad Ancona, o che altra filosofia vi sia sotto. Conosciamo tutti l'antica diatriba tra istituti tecnici e professionali, ma mi auguro che possa essere superata nell'ottica di una riforma. Non vorrei che a farne le spese fossero soltanto le Marche, in particolare la Fondazione Salvati di Monteroberto e gli studenti della nostra terra che, oggettivamente, non meritavano, considerati anche i risultati ottimali da essi conseguiti a livello nazionale (per tre anni consecutivi hanno vinto un premio nazionale, l'ultimo dei quali consegnato dal ministro D'Onofrio), questo trattamento; non lo meritavano, inoltre, né le famiglie né i docenti, che si sono prodigati per elevare il tono e la qualità degli studi, per attivare le convenzioni e per essere all'altezza di una situazione competitiva, come la nostra scuola ha sempre dimostrato di volere.

La sua risposta, signor sottosegretario, non mi soddisfa affatto perché è asettica e si nasconde dietro il paravento di una normativa senza valutarla nel merito; la ringrazio, però, perché in questa risposta vi è comunque un'apertura. Mi auguro che lei, per la sua sensibilità, si faccia carico ed interprete delle esigenze che ho illustrato.

Per far fronte al secondo dei problemi di cui ho parlato, però, non abbiamo molto tempo. Passi pure la prima questione che, nell'ottica di un'ampia riforma, sarà oggetto di revisione per tutte le scuole. Per quanto riguarda la chiusura delle iscrizioni, invece, come ho detto non abbiamo tempo, perché effettivamente si tarpano le ali a qualsiasi possibilità che l'istituto alla nostra attenzione possa rimanere con cinque classi e ricostituire una classe prima per il 1995 (o forse due; può essere che tale *bagarre* serva ad attirare l'attenzione, come io mi auguro, di altri studenti sulla validità di questo corso di studi). In proposito, l'impegno contenuto nella sua risposta, signor sottosegretario, non è trasparente; è invece qualcos'altro ad essere trasparente. Possiamo anche essere favorevoli ad un rilancio, ma chiediamo un impegno serio in ordine al secondo capover-

so del provvedimento e, quindi, sulla riapertura delle iscrizioni per l'anno scolastico 1995-1996.

**PRESIDENTE.** Segue l'interrogazione Schettino n. 3-00096 sulla costruzione del nodo stradale Ofantina-bis (vedi l'allegato A).

Il sottosegretario di Stato per i lavori pubblici ha facoltà di rispondere.

**DOMENICO NANIA, Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici.** Signor Presidente, onorevole collega, la nuova strada a scorrimento veloce che attraversa il tenimento dei comuni di Lioni, Nusco, Montella, Ariano Irpino, Tavernola di Volturara Irpina si suddivide in sei tronchi che sono stati realizzati a cura e a spese dell'agenzia per il Mezzogiorno.

Il primo, il secondo ed il terzo tronco sono attualmente in esercizio e collegano il comune di Lioni con la strada statale n. 164 ed il comune di Montella; il quarto tronco inizia sulla statale n. 164 e termina con il prosieguo del quinto tronco.

Il quarto tronco necessita di alcuni lavori di ripristino del piano, nonché di lavori di manutenzione delle pertinenze stradali e di adeguamento della segnaletica alle norme del nuovo codice della strada.

Il quinto tronco, pur essendo già stato ultimato e collaudato, necessita di vari interventi di adeguamento della segnaletica alle norme del nuovo codice stradale, di adeguamento delle barriere esistenti alla normativa vigente, di sistemazione e di integrazione della rete di rivestimento di alcune scarpate rocciose, di interventi di manutenzione quali lo sfalcio dell'erba e la pulizia delle sedi stradali, di ripristino di tutti i posti di guardia al piede delle scarpate, ed infine di regolarizzazione delle acque meteoriche in alcuni tratti mediante la risagoma del piano viabile.

Ulteriori possibili interventi sono allo studio dell'ANAS, che ha rilevato che il tappeto d'usura è stato realizzato con inerti di natura calcarea ad elevato indice di frantumazione.

Per quanto riguarda il sesto tronco faccio presente che attualmente i lavori sono ancora in corso di esecuzione.

Con il decreto ministeriale n. 3085 dell'8

luglio 1994 è stato previsto il trasferimento della competenza del tratto suddetto al commissario *ad acta* dell'ex Agensud.

Per quanto sopra esposto, l'apertura al traffico del quarto e del quinto tronco — che, secondo l'ANAS, deve avvenire contemporaneamente — è subordinata all'esecuzione e al collaudo dei lavori suddetti.

**PRESIDENTE.** L'onorevole Schettino ha facoltà di replicare per la sua interrogazione n. 3-00096.

**FERDINANDO SCHETTINO.** Signor Presidente, onorevole sottosegretario, la ringrazio per la dettagliata risposta che ha fornito, ma mi dichiaro insoddisfatto, perché i tempi di realizzazione del tratto di strada in esame stanno ancora una volta a dimostrare quanto siano lunghi i tempi di realizzazione delle opere pubbliche nel Mezzogiorno.

Il caso della strada Ofantina-*bis* è uno dei tanti esempi di inefficienza nella realizzazione delle opere pubbliche. Mi rendo conto, ovviamente, che l'attuale Governo non ne è responsabile, perché siamo di fronte ad abitudini ormai consumate non solo in Irpinia, ma in tutto il Mezzogiorno.

Ci sono altri esempi di strade e di opere pubbliche la cui realizzazione ha avuto inizio in anni lontani; talvolta bisogna augurarsi di essere ancora in vita per vederle completate! È il caso della strada Lioni-Contursi (per il quale ho anche presentato un'interrogazione) che è in costruzione da tantissimi anni. Si tratta di nodi stradali di primaria importanza: l'Ofantina-*bis*, per esempio, collega aree industriali sorte in base all'articolo 32 della legge n. 219 (aree industriali peraltro nate anch'esse in un periodo difficile, molte delle quali in fallimento, in crisi o prossime al fallimento).

Questi nodi stradali — sia l'Ofantina-*bis* sia la Lioni-Caposele — avrebbero dovuto servire da supporto, da infrastruttura per le attività industriali delle aree nate, appunto, in base all'articolo 32 della legge n. 219; purtroppo, però, sono sei anni che l'Ofantina-*bis* è in costruzione, così come sono sei anni che è in via di realizzazione l'altro nodo stradale Lioni-Contursi.

Non so se lei, onorevole sottosegretario abbia mai percorso queste strade: per andare da Lioni a Contursi è necessario attraversare nove chilometri di montagna, mentre per andare da Lioni a Volturara bisogna percorrere stradine interne ancora impervie. Non so come le attività industriali sorte nelle aree di Lioni, Nusco, Montella, San Mango, possano sopravvivere se i collegamenti! stradali non sono efficienti! Non so neppure come possa sopravvivere l'area industriale di Calabritto, visto che anche i collegamenti stradali con quella zona sono ancora impervi ed impraticabili.

Occorre, dunque, prestare un'attenzione particolare alla realizzazione delle opere pubbliche, affinché esse siano eseguite in tempi strettissimi e (mi riferisco soprattutto alle strade) si stabilisca, prima di attuarle, quale ente debba assumerne la gestione. Si eviterà, in tal modo, che un ente decida se accollarsi o meno l'onere della gestione ad opera già realizzata. Anche questo è un problema che deve essere affrontato.

Il tratto stradale Ofantina-*bis* (di cui lei, signor sottosegretario, ha parlato, e la ringrazio per le risposte che ha fornito) è di fondamentale importanza; pertanto, l'ANAS deve essere sollecitata ad assumere l'onere di gestione e si deve evitare che le ditte appaltatrici causino ulteriori ritardi, in modo che l'opera sia eseguita con la massima celerità.

Dal momento che stiamo parlando di opere pubbliche, mi permetto di sollecitare la sua attenzione, signor sottosegretario, anche con riferimento al tratto stradale Lioni-Contursi (sul quale ho presentato — l'ho ricordato poc'anzi — una interrogazione), la cui realizzazione deve essere ancora completata. I lavori sono inspiegabilmente sospesi; non so se, a seguito dell'interrogazione da me presentata o di sollecitazione del ministro dei lavori pubblici, essi siano stati ripresi. Il ritardo, comunque, è sicuramente da condannare.

Occorre, inoltre, compiere un'analisi dell'intero sistema dei lavori pubblici, in particolare in Irpinia e nel Mezzogiorno in generale. Non è possibile, infatti, che si spendano un miliardo e 500 milioni circa per costruire una chiesa e che i relativi lavori siano fermi

da quattro anni (non è stato realizzato neppure il tetto!). Non è possibile affrontare un onere di 4 miliardi per la costruzione di una scuola media a Grottaminarda e verificare poi che quei lavori sono fermi da dieci anni! Questo è sperpero di denaro pubblico! Per gli edifici pubblici, infatti, lo Stato è obbligato a pagare i fitti; si sono spesi miliardi per la realizzazione di opere che sono rimaste incompiute, che non si riesce a portare a termine. Anche se, naturalmente, non si possono presentare interrogazioni per segnalare tutti gli episodi di inefficienza, occorre però che il Governo presti ad essi attenzione.

PRESIDENTE. Segue l'interrogazione Albertini n. 3-00142 sulla realizzazione dell'asse viario cispadano (vedi l'allegato A).

Il sottosegretario di Stato per i lavori pubblici ha facoltà di rispondere.

DOMENICO NANIA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Nell'ambito dello stralcio attuativo triennale 1994-1996 del piano decennale ANAS della viabilità, di cui alla legge n. 531 del 1982, dell'importo di 1730 miliardi, sono stati previsti 180 miliardi destinati alla realizzazione di 4 lotti facenti parte dell'itinerario cispadano.

Si elencano di seguito, in ordine di progressione chilometrica, i titoli degli interventi da eseguire e lo stato del progetto: 1° lotto in provincia di Ferrara, compreso tra il chilometro 0 e il chilometro 7 + 500, progetto esecutivo cantierabile in corso di approvazione; 2° lotto in provincia di Ferrara, compreso tra il chilometro 7 + 500 e il chilometro 16 + 700, progetto esecutivo completo di tutti i pareri di legge, in corso di approvazione; 3° lotto in provincia di Ferrara, compreso tra il chilometro 16 + 700 ed il chilometro 24 + 700, progetto esecutivo in corso di redazione da parte dell'ufficio ANAS territorialmente competente; lotto da Gualtieri a Lentigione in provincia di Reggio Emilia, dal chilometro 83 + 510 al chilometro 90 + 087, con innesto alla statale n. 358, progetto esecutivo in corso di iter istruttorio (sono stati richiesti i pareri previsti per legge).

PRESIDENTE. L'onorevole Albertini ha facoltà di replicare per la sua interrogazione n. 3-00142.

GIUSEPPE ALBERTINI. Signor sottosegretario, la ringrazio innanzitutto per la risposta puntuale e in tempi brevi che segna una sorta di discontinuità rispetto al passato. Devo invece rilevare come rientri nella continuità rispetto a tale passato il merito della risposta: una risposta molto simile era stata infatti inoltrata dal compartimento ANAS dell'Emilia Romagna agli enti locali territorialmente competenti.

Mantengo dunque una sorta di scetticismo che mi auguro ardentemente di dover rivedere. Desidero poi ricordare che l'esecutività di alcuni stralci, e quindi la cantierabilità immediata, è dovuta anche all'iniziativa degli enti locali e di casse di risparmio (penso, per esempio, alla provincia di Ferrara e alla cassa di risparmio di Cento, comune interessato a tali interventi) che hanno finanziato e poi realizzato i progetti esecutivi. Lo dico per segnalare l'attenzione e la disponibilità degli enti e delle comunità locali, che vanno ben oltre i compiti di istituto. A tutto questo non ha corrisposto una conseguente e coerente iniziativa tra ciò che veniva annunciato e quello che si è visto concretamente realizzare.

Mi dichiaro quindi insoddisfatto, ma spero che finalmente, alle indicazioni precise e circostanziate illustrate dal sottosegretario, possano seguire atti concreti.

Desidero infine ricordare, anche se non è forse questa la sede, che il piano decennale della viabilità risale al 1982. Credo sia giunto il momento di una revisione radicale di quella legge nel senso di prevedere nuovi e diversi criteri per l'individuazione delle priorità. I criteri ed i principi che potevano essere utili in quegli anni, quando la normativa fu varata dal Parlamento, credo siano infatti ampiamente superati come in qualche modo dimostra l'esempio della Cispadana.

PRESIDENTE. È così esaurito lo svolgimento dell'interpellanza e delle interrogazioni all'ordine del giorno.

**Seguito della discussione del progetto di legge costituzionale Calderisi ed altri; Adornato ed altri; Disegno di legge di iniziativa del Governo; Ugolini ed altri; Bassanini ed altri; Masi ed altri; Mazzone ed altri: Modifica dell'articolo 122 della Costituzione (prima deliberazione) (724 - 767 - 872 - 888 - 911 - 1006 - 1008).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del progetto di legge costituzionale di iniziativa dei deputati Calderisi ed altri; Adornato ed altri; Disegno di legge di iniziativa del Governo; Ugolini ed altri; Bassanini ed altri; Masi ed altri; Mazzone ed altri: Modifica dell'articolo 122 della Costituzione (prima deliberazione).

Ricordo che nella seduta di ieri è stata respinta la questione pregiudiziale Crucianelli e Guerra ed è iniziata la discussione sulle linee generali.

È iscritta a parlare l'onorevole Sbarbati, alla quale ricordo che dispone di quindici minuti per il suo intervento.

Ha facoltà di parlare, onorevole Sbarbati.

LUCIANA SBARBATI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, è mia intenzione intervenire nel dibattito che si svolge oggi in quest'aula con quella chiarezza e sincerità di intenti con cui cerco di contraddistinguere la mia attività di parlamentare.

L'elezione diretta del presidente della regione e l'introduzione del sistema maggioritario anche per l'elezione dei consiglieri regionali rappresentano un altro importante passo avanti in quel processo di rinnovamento istituzionale e politico in corso da alcuni anni nel nostro paese. Credo sia utile, per capire le difficoltà e le resistenze che oggi incontriamo nel proseguire lungo la strada delle riforme, volgere lo sguardo indietro per riflettere su quanto è accaduto fino ad oggi nel nostro paese. Mi sia consentita, quindi, una breve digressione, necessaria per comprendere il quadro d'insieme in cui ci stiamo muovendo e individuare le soluzioni possibili per andare avanti.

Attorno a noi vi sono le macerie della prima Repubblica, ma da qui ad affermare che siamo transitati nella seconda ce ne vuole.

I fattori determinanti per il crollo della partitocrazia e del sistema di corruzione e di malaffare su cui essa si reggeva sono stati certamente più di uno. Gli eventi a cui ci riferiamo sono ancora troppo vicini perché si possa avere quella visione complessiva e distaccata di cui necessitano gli storici, ma su alcuni fatti abbiamo già la possibilità e la capacità di riflettere con un certo grado di imparzialità.

Una prima scossa agli equilibri politici apparentemente immutabili della prima Repubblica arriva il 12 novembre 1989, quando Achille Occhetto, dalla sezione partigiana della Bolognina, annuncia la svolta che avrebbe poi portato il partito comunista, dopo settant'anni di storia, a fondare il partito democratico della sinistra. È un passaggio doloroso, difficile, pagato con una scissione.

Per alcuni l'operazione comunque è tardiva ed insufficiente; per altri, soprattutto a destra, rimane soltanto un'operazione di facciata: si dice che è cambiato il nome, ma non la sostanza. Resta comunque un dato di fatto; che il crollo dei regimi socialisti dell'Europa dell'est e poi la nascita del PDS hanno reso per la prima volta praticabile in Italia la prospettiva di un Governo alternativo alla DC. È un sasso gettato nell'acqua stagnante della politica italiana. D'altra parte, l'eterogenea coalizione che oggi sostiene Berlusconi si è formata proprio per ostacolare questo progetto.

Non meno significativa è quindi la rottura del pentapartito operata dal PRI nell'aprile 1991 e la conseguente scelta di passare all'opposizione. È con la lega però, a nostro avviso, che la contestazione del sistema partitocratico prende definitivamente corpo e trova il primo sbocco politico. Federalismo, rivolta fiscale, lotta alla partitocrazia sono le parole d'ordine della lega e su questi temi essa conquista rapidamente la simpatia di vaste fasce dell'elettorato italiano. Molte ingenuità, certamente, alcune polemiche sopra le righe, qualche errore difficilmente perdonabile — come l'invito ad andare al mare in occasione del referendum sulla preferenza unica — e le minacce di secessione non intaccano comunque il ruolo rilevante di rottura svolto dalla lega.

Contestualmente a tali avvenimenti pren-

dono il via le indagini giudiziarie del *pool* di Mani pulite: è la volta di Tangentopoli. Per quello che è stato definito un vero e proprio regime ed il suo sistema di finanziamento illecito è il colpo di grazia finale. È la nostra Algeria, cari colleghi, ma la democrazia fortunatamente supera benissimo la prova, sicuramente la più difficile dal dopoguerra ad oggi. Lo scettro torna così al sovrano; «La sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione». Così recita il secondo comma dell'articolo 1 della nostra Costituzione.

I cittadini seguono infatti con successo, a più riprese, la via alternativa del referendum: prima quello sulla preferenza unica, poi i referendum elettorali, che spazzano via, definitivamente o quasi, la proporzionale. L'Italia si è avviata così verso una vera e propria rivoluzione costituzionale ovvero un cambio di regime imposto a dispetto della vecchia classe politica, avvalendosi degli stessi mezzi previsti dalla nostra Costituzione.

Questa ricostruzione è, per forza di cose, estremamente sintetica, ma a mio avviso efficace per il prosieguo del dibattito. La riforma di cui oggi discutiamo continua l'opera di rinnovamento democratico avviata con i referendum elettorali introducendo, quanto alla forma di Governo, l'elezione diretta del presidente della regione in coerenza alle scelte già fatte per comuni e province, con lo scopo di raggiungere il più alto tasso di governabilità.

Come è stato correttamente osservato, la crisi dell'esperienza regionalistica in questi anni non è soltanto frutto del centralismo, ma anche del degrado della politica regionale. Gli esempi li conosciamo tutti: siamo arrivati all'assurdo di regioni che hanno collezionato quasi più giorni di crisi che di effettivo governo. Indubbiamente, il voto per l'elezione diretta dei sindaci è stata la prima manifestazione del nuovo rapporto tra cittadini e classe dirigente ed ha aperto nuove speranze di cambiamento, indicando un metodo e una strada da seguire. Una nuova legge elettorale di tipo maggioritario, ma rispettosa delle minoranze, e una forma di governo regionale forte sono le premesse necessarie su cui fondare la fase di riassetto delle competenze statali e regionali.

Non è pensabile, infatti, che l'opinione pubblica accolga con favore un trasferimento di competenze ad enti che le appaiono oggi tanto inefficienti e così poco rappresentativi. Occorre favorire, attraverso il sistema elettorale, la formazione di una classe politica davvero regionale e come tale percepita dall'elettorato. Per le regioni non vogliamo più una classe di rappresentanti di interessi meramente locali o provinciali, o peggio ancora una classe di rappresentanti di serie B dei cosiddetti partiti nazionali. Solo quando sarà possibile, quindi, realizzare una migliore selezione della classe politica regionale, per dar vita finalmente a governi locali stabili ed efficienti, renderemo credibile lo spostamento dal centro alla periferia di tante importanti funzioni e risorse finanziarie. Se non è il federalismo, in cui credo, di sicuro è una forma di regionalismo forte, ma soprattutto è quello che vogliono i cittadini, è la via per riavvicinare la società civile alle istituzioni e alle regioni in particolare, fino ad ora sentite dai cittadini più distanti dello stesso Stato nazionale.

Ritengo pertanto paradossale quanto è successo in Commissione, dove la proposta di mediazione suggerita dal collega Adornato ha finito per raccogliere i consensi della maggioranza ottenendo solo qualche voto di astensione dalle fila dei progressisti, che in quel testo, a mio avviso, avrebbero dovuto al contrario riconoscersi pienamente.

Di quale riforma si tratta? Sono due norme costituzionali. La prima stabilisce che dopo le elezioni del 1995 ogni regione possa decidere autonomamente le proprie strutture istituzionali e la propria forma di governo. La seconda stabilisce, sempre per il 1995, l'elezione diretta del presidente della regione, sul modello della elezione dei sindaci.

Non me la sento, sinceramente, di liquidare tutto con una battuta cattiva — che potrei anche fare — sui nostalgici del sistema proporzionale che rialzano la testa, perché ho rispetto anche di queste posizioni. Certo è che la situazione in cui ci troviamo è singolare. Le forze che sostengono il Governo Berlusconi, salvo i riformatori di Pannella, o erano contro o erano estranei al movimento referendario. Oggi, le opposizioni (e penso in particolare al PDS, che svolse

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 23 SETTEMBRE 1994

allora un ruolo fondamentale in quel movimento) sembrano aver invece scelto la strada della conservazione dello *status quo*, timorose di chissà che cosa, correndo di fatto il rischio, invece, di lasciare la battaglia del rinnovamento nelle mani di Fini, Berlusconi e Casini. Quale errore, amici e colleghi! I popolari, rifondazione e parte del PDS temono forse di trovarsi come presidenti delle regioni tanti piccoli Berlusconi? Cito è il mostro da esorcizzare?

VALTER BIELLI. No, da valorizzare...!

LUCIANA SBARBATI. Non ti rispondo, collega, perché ancora adopero l'educazione.

PRESIDENTE. Onorevole Sbarbati, la prego di non raccogliere le interruzioni. I dialoghi — lei lo sa — non sono ammessi.

LUCIANA SBARBATI. Sembrano aver rimosso completamente, per un processo Psicologico di cui ignoro i meccanismi, i successi ottenuti nelle amministrative, quando furono eletti i sindaci delle grandi città.

Allo stesso tempo, però, non posso non sospettare che se fossero stati i progressisti a vincere le ultime elezioni politiche, oggi forse sarebbe anche la destra, purtroppo, a battersi contro questa riforma. È la storia! Sono riflessioni amare, consapevoli, ma temo che in questo dibattito le contrapposizioni in stile muro contro muro siano prevalenti purtroppo, rispetto all'attenzione agli interessi generali. Così come è forte il sentore di accordi sottobanco, di trattative alla maniera della prima Repubblica intorno all'ipotesi di una nuova legge elettorale con cui votare alle prossime elezioni politiche. Il dibattito sulla legge elettorale regionale diviene così terreno di scontro e trattative per i nuovi futuri scenari politici, in barba alla gente, che chiede giustizia, trasparenza, razionalità e soprattutto governabilità.

Ecco allora il PDS che cerca ad ogni costo l'intesa con i popolari, la lega che minaccia di rompere con i suoi alleati, alleanza nazionale che si impunta sulla difesa del presidenzialismo. Le riforme istituzionali e quelle elettorali non possono e non debbono essere prerogativa di questa o di quella forza o

parte politica. Occorre tornare allo spirito del movimento referendario, come ha più volte ripetuto il ministro per la funzione pubblica Giuliano Urbani. Serve un clima costituente per ricostruire le comuni istituzioni repubblicane, un terreno comune su cui lavorare per gli interessi del paese.

Nessuna nostalgia, cari colleghi, per la stagione del consociativismo: stiamo parlando di una cosa ben diversa che travalica le appartenenze a questo o a quel partito. L'attaccamento alle istituzioni repubblicane ed il senso di responsabilità devono essere le nostre uniche guide.

Se le Camere daranno prova di non essere in grado di approvare questa importante riforma istituzionale, la prima non imposta dai cittadini con un referendum, sarà l'istituzione stessa del Parlamento nel suo insieme a subire un danno gravissimo, uscendone delegittimata e screditata agli occhi degli italiani.

La conferma che neppure questo Parlamento appena eletto è in grado di legiferare, questa sì, aprirebbe la strada a pericolose soluzioni di stampo autoritario che noi tutti, mi auguro, vogliamo scongiurare.

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

FERDINANDO ADORNATO. La prima osservazione che vorrei restasse agli atti è la seguente: noi non siamo ancora — è una mia opinione — un paese moderno, un paese civile, un paese serio. Un paese moderno, civile e serio, infatti, di fronte alla vastità di riforme istituzionali come quella che abbiamo di fronte, alla intensità dei problemi da risolvere per andare verso un nuovo assetto politico, statale e culturale, sceglierebbe vie serie, moderne e civili — non so, forse un'Assemblea costituente; non so, forse una commissione che non fosse solo una commissione governativa —, rinirebbe le migliori intelligenze del paese dal punto di vista costituzionale, per dare ai cittadini un impianto ordinato e complessivo.

Noi no, noi siamo in Italia, noi usiamo questi importanti terreni di confronto democratico per guadagnare qualche punto nei

sondaggi o qualche alleanza politica. Li usiamo per dar colpi, dalla maggioranza contro l'opposizione o dall'opposizione contro la maggioranza. Così non si governa un paese serio, né dalla maggioranza né dall'opposizione!

Ci troviamo di fronte ad un importantissimo momento istituzionale, senza che si siano messe in moto le condizioni per determinare un processo di revisione organica del nostro testo costituzionale, che ormai — è evidente — corrisponde ad una necessità della democrazia italiana. E dunque litighiamo come galli in un pollaio, ciascuno tirando l'altro per la giacca senza nessuna serietà.

Ci sono le elezioni regionali del 1995? Allora si provveda a modificare le norme sulle elezioni regionali! Tutto è fatto con l'acqua alla gola e le cose fatte con l'acqua alla gola non possono riuscire bene. Ad ogni modo, così siamo.

E allora: abbiamo di fronte le elezioni regionali del 1995. Il Parlamento ha un po' di mesi davanti a sé, ma sono pochi per poter discutere davvero una revisione costituzionale. Abbiamo un testo del Governo e — lo voglio riconoscere — l'atteggiamento della maggioranza è, caso quasi unico nella sua breve storia, di grande disponibilità ad un accordo con l'opposizione. E questo va riconosciuto.

Quello che stiamo esaminando non è il testo del Governo e non vedo a chi faccia comodo continuare a definirlo tale. È un testo di compromesso istituzionale, indipendentemente dai voti che riceverà in quest'aula e in quella del Senato. Può essere buono o non buono, ma non è il testo del Governo e ciò già dimostra che, almeno nella vicenda attuale, sia pure in modo relativo, si compie un passo in avanti verso un clima di confronto democratico che, sul terreno istituzionale, non può prevedere una contrapposizione rigida, muro contro muro, tra maggioranza ed opposizione perché, viddio, ciascuno ha le proprie idee e siamo stati eletti per portare in Parlamento ciascuno le proprie.

Allora ci troviamo di fronte ad un problema: resta nelle «orecchie referendarie» la sensazione che, se si propone l'elezione di-

retta del presidente della regione, si incontra il favore popolare. Nessuno ne è certo, io non sono Pilo e non ne sono certo, ma sento nelle orecchie referendarie che, se si propone l'elezione diretta del presidente della regione, si incontra il favore della maggioranza dell'opinione pubblica del paese. In tale direzione si muovevano molte delle proposte iniziali di revisione costituzionale, tra le quali una presentata da me ed altri trenta colleghi.

Si obietta se si possa inserire nella Costituzione l'elezione diretta del presidente della regione senza aver discusso prima le linee generali di una revisione costituzionale. È un'obiezione sollevata dei deputati del gruppo di rifondazione comunista e da altri colleghi, e che reputo giusta. Proprio per tale ragione in Commissione ci si è mossi nella direzione di non usare, quando ci sarà il confronto generale sulla revisione costituzionale, le elezioni regionali per sancire nel testo della Costituzione un principio che merita, invece, una discussione più generale. Fin qui l'obiezione è corretta, mentre andando avanti cessa di esserlo.

Stiamo infatti discutendo di una norma costituzionale votata da tutti i componenti della Commissione, l'articolo 1, in base alla quale si stabilisce che in futuro le regioni potranno decidere la loro forma di governo. Su questo punto siamo stati tutti d'accordo. Abbiamo fissato tale principio perché questo è il primo piccolo elemento che ci consente di dire che non vogliamo più essere uno Stato centralista. Sono del parere che in uno Stato federale ci voglia una tendenziale uniformità di leggi elettorali e di forme di governo, ma se uno Stato non ha il coraggio di sancire che vi è comunque l'autonomia dei poteri regionali di decidere la propria forma di governo, non è uno Stato federale.

A questo punto l'obiezione sull'elezione diretta del presidente della regione non regge più, perché non si tratta di una riforma costituzionale; è infatti una norma costituzionale che potremmo definire a regime, e quindi essa non mette il Parlamento e le forze politiche in condizione di non poter discutere in seguito liberamente di una revisione più ampia della Costituzione. Con tale norma ci si limita soltanto a dire alle regioni

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 23 SETTEMBRE 1994

che sono state elette nel 1990 — quindi nel Paleolitico, rispetto alla cultura politica odierna del paese —, che ci si muove comunque verso un tipo di elezione diretta. E il legislatore, così procedendo, non può fare a meno di fare riferimento all'elezione dei sindaci, che voi conoscete e che avete sperimentato con successo. Questo significa comportarsi ragionevolmente.

Il tipo di elezione diretta che viene proposta è esattamente come quella per l'elezione dei sindaci poiché si prevede l'elezione di un candidato collegato ad una maggioranza; dunque non è, neanche nella norma transitoria, una riforma in senso presidenzialista. Anche di questo si è tenuto conto.

Abbiamo bisogno di varare tale riforma senza trasformare la discussione sulla modifica dell'articolo 122 della Costituzione in una sceneggiata caratterizzata da scontri sulle diverse opzioni di principio che coinvolgono anche l'articolo 95 della Costituzione stessa. Ne abbiamo bisogno perché se sanciamo che, entro il Duemila, le regioni avranno la possibilità di decidere autonomamente la propria forma di governo, abbiamo bisogno che, nei cinque anni che precedono tale scelta, le *leadership* regionali siano forti, abbiano autorità e possano guidare il processo, la transizione verso il federalismo. Altrimenti davvero saremmo degli «sfascia istituzioni» perché metteremmo nell'articolo 1 un principio di federalismo e di autonomia senza dare la possibilità che questo si realizzi nella forza, nel consenso democratico, nel potere riconosciuto dei *leaders* della regione, del presidente e della sua squadra di governo.

In una simile prospettiva l'obiezione sull'elezione diretta del presidente della regione non è ragionevole, e non può essere accolta. Resta però l'obiezione relativa al presidenzialismo, come se eleggere direttamente il presidente delle regioni dovesse significare l'abbandono della democrazia.

Se avessimo prestato ascolto a queste tesi quando il movimento referendario era agli inizi, oggi il paese avrebbe ancora un sistema elettorale proporzionale. È legittima la paura, è legittima persino la conservazione e grande deve essere il rispetto per tutte le tesi; voglio anzi esprimere pubblicamente il

mio personale rispetto per le tesi del professor Leopoldo Elia, che può insegnare molto a tutti ed anche a me. Ma questo paese non può più essere governato nel disordine.

Rovescio l'obiezione che qui è stata mossa per lo *shock*, che attraversa anche il mondo progressista, provocato dalla vittoria di Berlusconi. Non credo, come il collega Bassanini, che, siccome c'è Berlusconi in Italia, non si possano più fare riforme. Bassanini ha infatti affermato che se non ci fosse stato Berlusconi forse avremmo potuto realizzare questa riforma...

FRANCO BASSANINI. Non ho detto questo.

FERDINANDO ADORNATO. Se non ha detto questo, chiedo scusa.

PRESIDENTE. Onorevole Bassanini, la prego di evitare il dialogo.

FRANCO BASSANINI. Alla Camera dei comuni si interrompe!

PRESIDENTE. Alla Camera dei comuni sì, alla Camera dei deputati italiana no!

FERDINANDO ADORNATO. Desidero comunque precisare che non si tratta di una polemica, ma di un confronto. Vorrei anzi far osservare all'onorevole Bassanini — se non ho inteso male le sue parole: altrimenti, ritiro tutto — che proprio questo tipo di ragionamento può consentire a Berlusconi di restare più a lungo al potere. Infatti, solo se il movimento progressista e democratico prende nelle sue mani la battaglia del rinnovamento istituzionale e della modernizzazione può modificare la situazione. È il disordine istituzionale che crea i *leaders* forti, carismatici e plebiscitari.

Non è attualmente in discussione il presidenzialismo, perché l'elezione diretta del presidente della regione prevede un collegamento con la maggioranza, ma poiché si sostiene che in questo modo si introduce un primo elemento in tale direzione, voglio comunque affrontare la questione. Se alle

elezioni di marzo fosse stata in vigore una legge che prevedeva l'elezione diretta del *premier* con il collegamento ad una maggioranza e non sulla base di un presidenzialismo duale, ho i miei dubbi — naturalmente personali e tutti da verificare — che, in un sistema regolato e ordinato, sarebbe stato eletto Silvio Berlusconi. Ho i miei dubbi che avremmo affrontato il passaggio alla seconda repubblica in questo modo disordinato. È il disordine istituzionale che crea il plebiscitarismo, non un'elezione diretta dei presidenti delle regioni o addirittura del *premier*, disciplinata da regole certe.

È questo allora il punto che sottopongo alla riflessione del Parlamento: più noi lasciamo il paese senza regole, più lasciamo insoddisfatta la voglia di sapere chi governa, maggiore spazio lasciamo al plebiscitarismo e all'ingresso in campo di forze che non si richiamano ai valori della democrazia e di un assetto regolato della convivenza civile.

È per questo che io, non aggiungendo il mio voto alla maggioranza, ma portando in questo Parlamento il peso e la forza di idee progressiste, democratiche e rinnovatrici del paese, sono convinto che se già nell'attuale discussione la legge fosse approvata con la maggioranza dei due terzi, fuori dagli schemi di partito, ma semplicemente con la coscienza di introdurre una riforma — sia pure frettolosa, ma non per colpa nostra, — che metta il paese in condizioni di andare avanti, daremmo un grande messaggio. Non ci sono una maggioranza e una opposizione che litigano per il dominio del paese, ma vi è un Parlamento che, a differenza di quelli passati che vedevo in televisione rissosi e litigiosi per un nonnulla, ha la capacità di produrre regole e leggi nuove.

Quella al nostro esame è una legge frettolosa, ma serve per le elezioni regionali del 1995 e serve ad indicare un traguardo per il Duemila, rappresentato dalla fine dello Stato centralista. Siamo ai primi passi, ma muoverli insieme, a mio parere, può rappresentare un grande messaggio di speranza (*Applausi*).

FRANCO BASSANINI. Collega Adornato, ti faccio omaggio di una copia del *Resoconto stenografico* della seduta di ieri, così potrai

verificare come hai falsificato le mie opinioni!

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

ELIO VITO. Presidente, colleghi, mi sia consentito esprimere un rammarico per l'assenza — per quanto giustificata — dei ministri competenti sull'argomento, che sappiamo essere impegnati nel Consiglio dei ministri o all'estero: sicuramente un dibattito del genere avrebbe meritato da parte loro un tentativo capace di miglior esito, per essere presenti.

Avendo ascoltato fin da ieri la discussione, ho avvertito una strana sensazione, quella che il dibattito verta solo marginalmente sul progetto di legge costituzionale al nostro esame, il quale — ricordiamolo — è un testo unificato, approvato dalla Commissione su proposta del relatore, delle diverse proposte di legge costituzionale presentate. Si ha la sensazione che lo scontro non riguardi tanto l'attuale testo, quanto piuttosto il progetto di legge ordinaria — che ancora non abbiamo esaminato, anche se dovremo farlo — che dovrà stabilire le modalità di elezione dei nuovi consigli regionali e di quelli che saranno eletti nel 1995. Il dibattito e lo scontro sembrano quindi vertere sul nuovo sistema politico-istituzionale e dei partiti che verrebbe a configurarsi con una legge elettorale regionale, che potrà cercare di completare le riforme avviate in una certa direzione con il referendum o portare invece a compiere un netto passo indietro, verso la restaurazione dell'occupazione partitica delle istituzioni, a cominciare dal livello regionale, mediante la conservazione dell'attuale legge proporzionale, sia pure con qualche modifica.

La sensazione che lo scontro sia su questo aspetto è in parte confermata anche dal fatto che si tende a sottovalutare la portata dell'articolo 1 del progetto di legge costituzionale in esame. Si afferma che esso è stato approvato all'unanimità e che quindi non ha senso parlarne. Credo invece che noi dobbiamo sottolineare nella discussione di tale articolo la sua vera incidenza ed il suo reale valore; solo così facendo potremo giungere

alle conclusioni che la Commissione ha tratto circa l'opportunità che per il 1995 si preveda una norma transitoria che fissi alcuni vincoli sulle modalità di svolgimento delle elezioni regionali, vincoli che varranno tanto per le regioni quanto, soprattutto, per l'esame che il Parlamento dovrà effettuare sulle proposte di legge ordinaria nella materia.

L'articolo 1 del testo approvato dalla Commissione non soltanto non rappresenta una sintesi delle varie proposte di legge costituzionale che sono state presentate, ma costituisce un esito per alcuni versi estraneo anche al contenuto ed al significato delle proposte stesse, nonché alle intenzioni dei loro presentatori.

Tutte le proposte di modifica dell'articolo 122 riguardavano l'abolizione del suo quinto comma, secondo il quale il presidente e i membri della giunta sono eletti dal consiglio regionale tra i suoi componenti; si tendeva quindi ad introdurre l'elezione diretta del presidente della regione. Il testo che stiamo esaminando prevede, invece, una versione dell'articolo 122 della Costituzione che nulla dice al riguardo, dando alle regioni stesse la facoltà di scegliere non solo le modalità di elezione del consiglio regionale, ma anche la forma di governo regionale.

Si è cercato di confondere tutto ciò con il federalismo, ma anche ieri si è opportunamente rilevato che questa facoltà prevista dalla Costituzione non ha nulla a che vedere con il federalismo. Quest'ultimo si sostanzia piuttosto nell'attribuzione, da parte dello Stato centrale alle regioni o alle nuove entità federali, di poteri concreti per quanto riguarda l'esercizio dell'attività di governo. Di senso più propriamente federalista, invece, sarebbe sicuramente stata una riforma che avesse previsto già nella Costituzione l'elezione diretta del presidente della regione. Per lo meno, in una situazione di immutato decentramento di poteri dallo Stato centrale alla periferia, l'elezione diretta del presidente avrebbe garantito nelle regioni maggiore autorevolezza e rappresentatività a chi deve esercitare il governo a quel livello. La facoltà di determinare la propria forma di governo e le modalità di elezione della rappresentanza, invece, può essere una via di ingresso

verso uno Stato federale, ma di per sé non comporta alcuna attribuzione di poteri alle regioni.

Tutti i gruppi parlamentari sono stati d'accordo nel ritenere che di questo si trattasse. In proposito, concordo con l'onorevole Adornato nel dire che a mio parere questa sorta di accordo, di compromesso — per il quale il collega Adornato ha avuto ampia responsabilità e grande merito, e di ciò occorre dargli atto — non è stato raggiunto con l'intenzione di sacrificare il principio dell'elezione diretta del presidente della regione; questo vale, almeno, da parte della maggioranza dei componenti della Commissione, che non coincide con la maggioranza che sostiene il Governo.

Una lettura di questo progetto di legge costituzionale che cercasse di separare l'articolo 1, (modifica a regime dell'articolo 122) dall'articolo 2 (norma transitoria per il 1995) sarebbe sicuramente un risultato non corretto rispetto al dibattito, alle valutazioni ed alle intenzioni della maggioranza dei membri della Commissione e dei deputati qui rappresentati. Pertanto una soluzione del genere non potrebbe sicuramente trovare il consenso della maggioranza dei due terzi e nemmeno quello della maggioranza semplice.

Tutto ciò per sgombrare il campo — e mi auguro di essere riuscito a farlo — dall'ipotesi, che pure da qualche parte potrebbe essere presa in considerazione, di approvare l'articolo 1 (cioè la parte riguardante la riforma dell'articolo 122), per il fatto che esso trova un consenso unanime, e di lasciare invece decadere la norma transitoria prevista dall'articolo 2, provvedendo poi alle elezioni del 1995 con un progetto di legge ordinaria. A mio giudizio ed a giudizio della maggioranza dei componenti la Commissione — credo di poter interpretare l'orientamento, anche se su questo punto avremo modo di ascoltare il relatore nella sua replica —, una ipotesi del genere non ha alcun fondamento.

L'articolo 1 è stato approvato dalla Commissione in stretta connessione con la norma transitoria per il 1995 e non vi è alcuna possibilità di approvare una legge costituzionale che preveda la semplice modifica del-

l'articolo 122 (che, fra l'altro, non sostanziano un modello federalista non avrebbe senso rispetto alla modifica di altre norme della Costituzione) e non anche una serie di vincoli per le elezioni regionali del 1995.

Quanto alla norma transitoria, cioè alle previsioni introdotte con l'articolo 2 e delle quali si sta tanto discutendo, il rischio che voglio rappresentare apertamente è che, con la mancata approvazione della legge costituzionale o con l'approvazione del solo articolo 1, non solo non si introduce il presidenzialismo (come è stato detto, piuttosto si prevede una forma neoparlamentare, perché l'elezione diretta del presidente della regione è collegata all'espressione di una maggioranza, con un meccanismo quindi molto simile a quello previsto per l'elezione dei sindaci al quale è tanto affezionato il collega Bassanini), ma si apre il varco al tentativo di approntare, in un progetto di legge ordinaria, norme in grado di eludere la modifica dell'articolo 122. Ad articolo 122 invariato, cioè con il meccanismo di elezione del presidente della regione da parte del consiglio regionale (ed al suo interno), e quindi dopo aver cercato di impedire l'approvazione del progetto di legge costituzionale, potrebbe, realisticamente essere posto in essere un tentativo del genere con una proposta di legge ordinaria.

Ho avuto modo di leggere in bozza — non so se sia stata già formalmente recepita dagli uffici (ma credo di sì) — una proposta di legge del collega Bassanini che non ha raccolto tutte le firme né del gruppo progressisti-federativo né della componente del PDS di quel gruppo. Si tratta di un palese, evidente tentativo di eludere l'articolo 122 della Costituzione. Essa ricalca in gran parte, per le regioni, il modello elettorale già applicato per i sindaci ed i presidenti delle province: non potendo sancire l'elezione diretta del presidente della regione, prevede che i candidati per il consiglio regionale si impegnino all'atto dell'accettazione della candidatura a sostenere in consiglio regionale l'elezione a presidente di un determinato candidato, che compare anche sulla scheda elettorale.

Come dicevo, si tratta di una proposta di legge presentata ad articolo 122 della Costituzione invariato ed accettata — credo —

dagli uffici. A mio giudizio, invece, essa non può trovare ingresso nella nostra Assemblea, soprattutto con l'articolo 122 ancora non modificato. È comunque singolare che si critichi l'atteggiamento contraddittorio che emergerebbe dall'articolo 1 combinato con la norma transitoria della proposta di legge in esame, che si avanzino rilievi — assolutamente ingiustificati e inconferenti con il testo presentato — sul presidenzialismo, sui rischi di peronismo nel sistema regionale, e poi si presenti una proposta di legge ordinaria che elude il vincolo previsto dal quinto comma dell'articolo 122 della Costituzione. Se, infatti, la Costituzione prevede che il consiglio regionale elegga tra i suoi componenti il presidente, i consiglieri devono essere lasciati liberi di farlo.

Lo scontro è relativo a quale debba essere il sistema politico, dei partiti nelle elezioni del 1995. Il collega Bassanini si riferisce continuamente al sistema di elezione per i sindaci e le province; per me è particolarmente sorprendente il richiamo al sistema per le province che, come sappiamo, prevede modalità di elezione dei consiglieri provinciali attraverso collegi uninominali proporzionali, per cui chi vince nel collegio uninominale non ha la certezza di essere comunque rappresentato nel consiglio provinciale. Presidente Selva, credo che quando ci occuperemo delle modifiche alla legge n. 108, dovremo fare in modo di apportare già in quella sede modifiche alla legge n. 81 del 1993 per l'elezione del consiglio provinciale. Non è, infatti, ammissibile che nel 1995 nella gran parte delle province del paese si voti con sistema proporzionale. La legge n. 81, che non contestammo ma che fu approvata con il voto del gruppo (allora) del partito democratico della sinistra, è stata varata prima del referendum, quando, cioè, al Senato vigeva un sistema uninominale proporzionale. È giusto, dunque, che il modello configurato sia rapidamente equiparato alle modifiche introdotte dal Parlamento per l'elezione del Senato a seguito del referendum; è opportuno, cioè, cambiare le modalità di elezione del consiglio provinciale.

Lo scontro, dicevo, riguarda il sistema dei partiti, il sistema politico-istituzionale quale

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 23 SETTEMBRE 1994

è stato voluto dalla legge sull'elezione dei sindaci ed è emerso dalle elezioni comunali e provinciali ed il sistema che l'83 per cento degli italiani ha chiesto con il referendum, in qualche modo, parzialmente e malamente, recepito dalle leggi elettorali. Si tratta della scelta tra un sistema ed un altro, che prevede per altri cinque anni nelle regioni la presenza di sette otto, dieci, dodici liste o raggruppamenti di candidati. Pensiamo a quanto è successo con il sistema di elezione dei sindaci, che tanto piace all'onorevole Bassanini: egli sa che non si tratta solo del fatto che sono stati eletti candidati progressisti. Che piaccia un sistema perché ha favorito l'elezione di sindaci progressisti può essere assolutamente comprensibile e giustificato; ma non si deve dimenticare che quel sistema nelle grandi città ha comportato un aumento del numero delle liste, un'ulteriore frammentazione dei consigli comunali. La stabilità di cui può godere il sindaco grazie al premio di maggioranza è assolutamente relativa, perché comunque subordinata all'assegnazione di posti in giunta a tutte le componenti, ai partiti (a volte numerosi, cinque, sei, sette, otto) che hanno usufruito del premio di maggioranza. Le vicende dell'elezione dei presidenti del consiglio comunale cui oggi assistiamo nelle grandi città dimostrano proprio che la legge non ha garantito la vera elezione diretta del sindaco, ma obbliga anche il sindaco che ha una maggioranza in consiglio comunale a trattare con i partiti di maggioranza e opposizione.

Pertanto il modello che ci prospetta il collega Bassanini, a parte la gravissima elusione dell'articolo 122 della Costituzione, invariato, ripropone per altri cinque anni la presenza dei partiti, del sistema che noi — e ormai non solo più noi — definiamo partitocratico nelle regioni, consentendo a PDS, rifondazione, verdi, rete, partito popolare, nuovo partito socialista ma anche a forza Italia, alleanza nazionale e lega di occupare come singole forze di partito le regioni.

Tale sistema non consente ai cittadini di scegliere le persone, i programmi e direttamente il governo della regione. È evidente che un sistema, che prevedesse l'indicazione

del candidato che determinate forze politiche si impegnano a sostenere, subordinerebbe le forze politiche a trattative prima in campagna elettorale e dopo in consiglio regionale (*Commenti del deputato Vignali*).

PRESIDENTE. Onorevole collega, la prego!

Proseguo, onorevole Vito.

ELIO VITO. Il sistema delineato con le nostre proposte di legge, contenuto nella norma transitoria del testo in discussione, coglie invece lo spirito dei referendum. Si tratta, cioè, di un sistema maggioritario che tende al bipartitismo o al massimo al tripartitismo per le regioni e che, applicato nel 1995, potrebbe rappresentare una fortissima spinta alla riforma del sistema dei partiti, producendo un effetto analogo per le prossime elezioni politiche. Infatti, il sistema uninominale maggioritario ad un turno (anche se, trattandosi delle regioni, si è ceduto all'ipotesi di una rappresentanza delle minoranze, qualora esse siano presenti in misura considerevole; di qui la qualificazione del sistema come «prevalentemente» uninominale maggioritario) pone in secondo piano i partiti, il potere dei partiti, gli accordi tra i partiti, ed obbliga le forze politiche a presentare un solo candidato per vincere nei collegi uninominali maggioritari della regione. Inoltre, con l'elezione collegata del presidente della regione, si obbligano i partiti a presentare al primo ed unico turno un solo candidato alla presidenza. E dunque, una volta eletto, il presidente della regione avrà il potere di rappresentarla e governarla in maniera autonoma ed autorevole. È chiaro che in un sistema così configurato i partiti assumerebbero una funzione sempre più conforme a quella che la Costituzione ha voluto loro assegnare.

Questo è lo scontro in atto oggi e può avere un esito o un altro a seconda che la proposta di legge costituzionale in discussione verrà approvata o meno. Infatti, la mancata approvazione del provvedimento in prima o seconda lettura — verrà successivamente sul problema della maggioranza dei due terzi — potrebbe aprire la

strada all'altra ipotesi, quella della proposta di legge ordinaria del collega Bassanini.

Con l'approvazione dell'articolo 1 del testo al nostro esame, che modifica l'articolo 122 della Costituzione e della norma transitoria per l'elezione del 1995 è evidente che si sceglierebbe un sistema politico, istituzionale, dei partiti incompatibile con quello che ci è stato proposto e che noi definiamo un modello conservatore dell'occupazione partitica delle regioni.

Per quanto riguarda il progetto di legge costituzionale all'ordine del giorno, accadde un fatto straordinario oggi completamente sottovalutato dai *mass media* e quindi dall'opinione pubblica. Accade che, mentre si discute continuamente e quotidianamente delle divisioni e delle polemiche all'interno della maggioranza, su tale progetto di legge costituzionale che — come opportunamente ha ricordato il collega Bassanini — non è giunto al nostro esame nel testo del Governo, si realizza una straordinaria convergenza. Infatti, sul testo frutto dell'autonoma elaborazione della Commissione non convergono solo le forze politiche che sostengono il Governo, ma anche rilevanti settori dell'opposizione. Ripeto, è un fatto assolutamente straordinario, che rende non solo possibile ma per certi versi probabile l'approvazione del provvedimento. Infatti, almeno alla Camera, ad una maggioranza che già dispone in termini numerici della maggioranza assoluta, si aggiungono i voti di settori rilevanti dell'opposizione, e ciò rende il traguardo della maggioranza dei due terzi probabilmente raggiungibile. D'altra parte al Senato, la maggioranza politica, che è in difficoltà a raggiungere la maggioranza assoluta in occasione di progetti di legge ordinari, sicuramente nel caso presente può contare sul consenso di forze esterne oltre che di tutte quelle di Governo. Dunque, collega Adornato, l'approvazione di questo progetto di legge costituzionale è scontata.

Quel che può essere messo in dubbio, al Senato, è il raggiungimento della maggioranza dei due terzi, in seconda lettura. Per la verità, mi chiedo chi tra tre mesi si assumerà la responsabilità — dopo l'approvazione del provvedimento in prima lettura da parte di entrambi i rami del Parlamento

e della Camera in seconda lettura con la maggioranza dei due terzi — di negare al Senato l'ultimo voto favorevole, quello cioè che consente che l'entrata in vigore del provvedimento abbia immediatamente effetto per le regioni. In questo caso, i consigli regionali del 1990 potrebbero scegliere da soli già nel 1995 il modello elettorale, sia pure con i vincoli imposti dalla norma transitoria. Voglio vedere chi si assumerà questa responsabilità!

Cosa accadrà, però, se mancherà la maggioranza dei due terzi? Talvolta, a questo proposito, si fa confusione sul vero significato della previsione contenuta nell'articolo 138 della Costituzione. Il mancato conseguimento di quella maggioranza, infatti, non impedisce l'approvazione della norma costituzionale, ma la rinvia di tre mesi, consentendo a chi non è soddisfatto del progetto di legge costituzionale di consultare gli elettori. Benissimo: andremo ad un voto popolare sul presidenzialismo e vedremo se i cittadini sosterranno — come probabilmente noi abbiamo ragione di ritenere — una proposta di legge costituzionale che dà facoltà alle regioni di scegliere, in sostanza, i propri istituti e contiene la previsione dell'elezione del presidente della regione per il 1995. A questo proposito, verificheremo se vi sarà una reale volontà di non consentire neanche il voto referendario.

Non sarei dunque pessimista come lo è stato ieri l'onorevole Cossutta su questa proposta di legge, che a suo avviso verrebbe scaricata su un binario morto. Sono più che d'accordo sul fatto che le elezioni regionali non debbono essere rinviate. Ricordo anzi che in quest'aula, insieme ai colleghi di rifondazione comunista, contrastai su tale argomento gli onorevoli Bassanini e D'Alema allorché le elezioni comunali di Torino, già indette, furono rinviate con decreto-legge perché non era ancora entrata in vigore la nuova legge sui sindaci. Parlo, lo ripeto, di consultazioni regolarmente indette; poiché, però, la legge sui sindaci sarebbe entrata in vigore dopo due o tre mesi ed occorrevano alcuni adempimenti relativi al regolamento di attuazione, quelle elezioni furono annullate e rinviate dopo tre mesi per decreto, in modo che si votasse con il nuovo sistema.

Non voglio dire che quel rinvio di tre mesi rappresenti oggi una sora di autorizzazione a ripeterlo: allora lo contrastammo, così come contrasteremo adesso il tentativo di rinviare la data per il rinnovo dei consigli regionali solo per consentire che si voti con un nuovo sistema, quand'anche questo fosse approvato dal Parlamento. Occorre per altro ricordare che allora vi furono forze che non solo non si opposero al rinvio, ma chiesero al Governo che il consiglio comunale di Torino fosse eletto con il nuovo sistema, stabilendo così un gravissimo precedente, del quale naturalmente adesso il Governo ha la facoltà di tenere conto, benché noi non l'avessimo condiviso. Questo è il punto sul quale deve svolgersi il dibattito e sul quale tutti coloro che hanno approvato il testo finale della Commissione debbono essere concordi.

Occorre necessariamente tenere ferma la proposta di legge costituzionale al nostro esame. È inoltre necessario ricordare il legame strettissimo tra gli articoli 1 e 2, ed impedire i tentativi di «portare a casa» solo l'articolo 1. Si deve spiegare che le due norme sono tra loro strettamente connesse e che, se non verrà approvato l'articolo 2, occorrerà far cadere l'intera proposta di legge costituzionale per andare — purtroppo — ad uno scontro sul progetto di legge ordinaria delle regioni. Tutto ciò, per altro, sapendo che tale progetto non potrà prevedere l'elezione diretta del presidente della regione, ma la sua elezione senza vincoli da parte del consiglio regionale nel proprio seno.

Mi auguro che le forze politiche che hanno sostenuto il testo abbiano presente che il disegno complessivo per il 1995 è questo e non si accontentino — come potrebbe illudersi di fare la lega nord — di un finto risultato parziale, ossia la delega alle regioni di scegliere il proprio sistema elettorale, perché questo — lo ripeto — non è federalismo. Si tratta invece di puntare ad un obiettivo più ambizioso, che è alla portata di questo Parlamento, cioè di mettersi in sintonia con la volontà elettorale espressa sui referendum; una volontà elettorale, collega Adornato, che avremo presto tutti occasione di verificare quando nella prossima prima-

vera il paese sarà chiamato ad esprimersi nelle consultazioni referendarie non solo sull'eliminazione della quota proporzionale nel sistema elettorale di Camera e Senato, ma anche sull'elezione dei consigli comunali. A mio avviso, la scelta fra i due modelli — quello che ha portato alla moltiplicazione del numero dei partiti e delle liste nei consigli comunali al di sopra dei 15.000 abitanti e quello che ha portato alla semplificazione del sistema politico per i comuni al di sotto dei 15.000 abitanti — verrà finalmente alla luce chiara e lampante.

Dopo di ciò, occorrerà prevedere davvero l'elezione diretta del sindaco e, successivamente, quella del consiglio regionale, con scheda separata (cosa che oggi non è consentita neanche ai comuni al di sopra dei 15.000 abitanti); occorrerà arrivare ad un sistema che preveda la separazione dei poteri e quindi che consenta al sindaco di essere eletto autonomamente e, teoricamente, anche di non avere una maggioranza consiliare, con l'elezione autonoma dell'organo rappresentativo.

Sono queste le nostre considerazioni sul testo in esame. Auspichiamo, signor Presidente, che la conclusione del dibattito e l'esame degli emendamenti possano servire a far emergere questo aspetto. Per la prima volta siamo di fronte ad una proposta di legge costituzionale che ha raccolto un ampio consenso non solo in Commissione ma anche in Assemblea; si tratta di un provvedimento con un obiettivo ambizioso: quello di dare un impulso, probabilmente definitivo, alla riforma del sistema politico, alla riforma del sistema dei partiti, ad una riforma che i cittadini hanno dimostrato di attendere dal Parlamento italiano (*Applausi dei deputati del gruppo di forza Italia*).

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

**ITALO REALE.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, ho l'impressione che il dibattito sulla modifica dell'articolo 122 della Costituzione contenga una serie di elementi politici di grande portata, tali da far perdere di vista l'obiettivo della modifica stessa, e cioè il migliore funzionamento delle regioni nei

prossimi anni. Del resto, numerose sono le contestazioni che si possono sollevare circa l'organizzazione attuale delle regioni!

Credo che l'ultimo ragionamento del collega Vito dia il segnale della difficoltà che abbiamo incontrato nell'affrontare il problema della modifica dell'articolo 122 della Costituzione, nel senso che si è finito per rendere ancora più politico di quanto non fosse il dibattito su una questione che esigeva un atteggiamento un po' più laico, un po' più attento agli obiettivi da raggiungere.

E allora, signor Presidente, dobbiamo tener conto della grande difficoltà iniziale che abbiamo incontrato nel prendere in esame la modifica dell'articolo 122 della Costituzione, con l'obiettivo di realizzare una migliore organizzazione delle regioni. La questione elettorale ritengo sia secondaria: la modifica dell'articolo 122 della Costituzione riguarda infatti, la struttura organizzativa delle regioni, senza tuttavia toccarne i poteri. Oggettivamente si tratta pertanto, di un'operazione piuttosto anomala, giustificata dalla necessità di rispondere al mancato funzionamento — salvo pochissime eccezioni — delle regioni in questi ultimi anni.

Dunque, la questione elettorale, che ha concentrato su di sé l'attenzione, credo sia secondaria rispetto a questa grande difficoltà iniziale: avevamo di fronte un articolo della Costituzione che impediva l'elezione diretta del presidente e la scelta della giunta al di fuori del consiglio regionale. Ciò rappresentava un ostacolo alla creazione di una forma di governo nelle regioni che assicurasse ciò che non si era avuto in questi anni: governabilità, distinzione tra potere esecutivo e potere legislativo. Nella maggioranza dei casi, infatti, i consigli regionali, quanto all'esame delle leggi e di provvedimenti amministrativi, hanno spesso determinato una pesante situazione di caos e di ingovernabilità.

La scelta operata è stata — lo dico tra virgolette — «federalista», dal momento che è evidente che la forma di governo svincolata da un revisione dei poteri da sola non garantisce una scelta federalista. Tuttavia onorevoli colleghi, è evidente che è una scelta più federalista quella che dà alle regioni il potere di autogovernarsi che non

l'altra da postula l'imposizione dall'alto di un determinato modello. Ma non è questo il punto. Il problema è che in Italia vi sono regioni con 9 milioni di abitanti ed altre con 700 mila abitanti, c'è la Lombardia ma anche la Basilicata. È ragionevole, di fronte a tale situazione, prevedere sistemi di governo differenziati secondo le esigenze delle regioni? Ritengo di sì. La grande forza dell'articolo 1 della proposta di legge costituzionale in esame non è il federalismo inteso in senso proprio, ma la possibilità attribuita alle regioni di costruire una struttura organizzativa commisurata alle loro esigenze. Questa, ripeto, è la grande forza dell'articolo 1, che pertanto rappresenta un importante passo avanti.

In Italia abbiamo avuto una concezione dell'autonomia sotto tutela, nel senso che si sono attribuiti poteri alle regioni vincolando però la loro capacità di spesa. Tutto ciò non è ammissibile. La maggior parte dei residui passivi delle regioni, cioè le somme di denaro che esse non riescono a spendere, è certamente da ricondursi, in parte, alla responsabilità delle regioni stesse; ma prevalentemente le somme non vengono spese perchè sono vincolate da parte dello Stato e perchè le regioni non hanno la necessità di spenderle. Dobbiamo porre fine alla concezione dell'autonomia sotto tutela ed attribuire invece alle regioni una capacità di governo tale da consentire loro di affrontare i problemi concreti.

Ho sentito dire più volte che vogliamo costruire un «paese Arlecchino»: sì, io voglio costruire un «paese Arlecchino», perchè la società italiana è Arlecchino, perchè le regioni sono Arlecchino, perchè le esigenze, il territorio e il numero di abitanti delle regioni sono diversi! Noi dobbiamo adattare le istituzioni alla società e non tentare di adattare quest'ultima alle istituzioni. Il sistema non può funzionare in questo modo; e infatti non ha funzionato: le regioni sono state, obiettivamente, un fallimento. Credo che il punto forte della proposta estremistica di rottura dello Stato e di una forma federativa in contrasto con la Costituzione stia proprio nel mancato funzionamento delle regioni. Dobbiamo far in modo che queste ultime funzionino e dobbiamo dimostrare che è

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 23 SETTEMBRE 1994

possibile tenere insieme l'unità del paese ed un'autonomia forte, in grado di risolvere i problemi dei cittadini. Ritengo sia questo il senso vero della riforma dell'articolo 122 della Costituzione.

Per quanto riguarda l'elezione diretta del presidente della regione, credo che, a fronte delle situazioni vissute in questi anni nelle regioni, una delle soluzioni più ragionevoli consista nel costruire la governabilità. Da questo punto di vista, un programma, una maggioranza ed un *premier* indicati direttamente dai cittadini danno all'esecutivo la forza necessaria per governare e consentono di operare la distinzione necessaria tra il potere legislativo delle regioni (che, lo ricordo, discende direttamente dalla Costituzione) e il potere esecutivo delle stesse. Mi pare che l'articolo 122 recepisca integralmente tale visione. Ci troviamo di fronte non ad un'ipotesi presidenzialista, ma ad un'ipotesi di elezione parlamentare del *premier*, come è stata definita.

Il vero punto di scontro, onorevoli colleghi e signor Presidente, è stato il problema di mettere insieme una maggioranza stabile (noi volevamo che il presidente avesse la maggioranza in consiglio regionale, cioè che vi fosse una maggioranza stabile in grado di portare avanti il programma politico presentato agli elettori, che rappresenta l'elemento sostanziale a supporto dell'elezione del presidente e della giunta), una minoranza consistente e non formale all'interno dei consigli regionali, e i collegi uninominali con il sistema maggioritario, che abbiamo tentato di introdurre durante i lavori in Commissione. Ma questi tre elementi non possono stare insieme, perchè vi è un problema obiettivo di tecnica legislativa: non è possibile metterli insieme, se non ricorrendo a dosi di uninominale maggioritario inferiori al 50 per cento. Non è possibile, lo ripeto. È perfettamente credibile che in un sistema a collegi uninominali maggioritari, come in Inghilterra, a fronte di tre partiti che si presentano e si dividono i seggi in Parlamento non vi sia una maggioranza. È un fatto possibile, come lo è che in un consiglio regionale di 55 consiglieri tre partiti ne ottengano rispettivamente 15, 18 e 22. Non necessariamente, quindi, il sistema maggioritario uninominale

garantisce una maggioranza. D'altra parte, il premio di maggioranza che dovrebbe consentire al presidente di avere la maggioranza in consiglio regionale, in presenza di un sistema troppo maggioritario-uninominale entra in contrasto non solo con il sistema stesso, ma anche con la necessità di disporre in consiglio di una minoranza rappresentativa.

GIUSEPPE CALDERISI, *Relatore*. Il progetto di legge Vietti risolve il problema. Si tratta di un esempio, ce ne potrebbero essere altri.

ITALO REALE. Io non credo che lo risolva.

PRESIDENTE. Onorevole Calderisi, la prego, dia il buon esempio!

GIUSEPPE CALDERISI, *Relatore*. È un'interlocuzione, non un'interruzione!

ITALO REALE. Mi pare che il problema fondamentale che ci siamo trovati di fronte in Commissione sia stato sostanzialmente questo anche perché, onorevole relatore, non possiamo ignorare che nelle regioni apriamo così una fase costituente. Vogliamo infatti ben sperare che al disegno di legge di revisione della Costituzione quanto meno sui poteri dello Stato e delle regioni partecipino in modo significativo le regioni stesse. Aprire una fase del genere comporta, a mio avviso obbligatoriamente, che all'interno dei consigli regionali siano presenti non una maggioranza e una minoranza, ma possibilmente una maggioranza e diverse minoranze. In una fase in cui vengono impostate le regole è infatti giusto che all'interno del consiglio regionale siano presenti più voci.

Nell'affrontare una modifica importante come quella dell'articolo 122 della Costituzione, con riferimento alle necessità politiche ed istituzionali ritenevo dovessero prevalere i principi di un governo stabile in grado di governare e di una presenza delle minoranze che garantisse alle istituzioni il maggior consenso. A mio avviso, avremmo dovuto tenere in quest'occasione un atteggiamento più ragionevole nei confronti del sistema maggioritario uninominale. Si è invece reso un fatto strumentale (non dimen-

tichiamo, infatti, che tale deve essere la riforma elettorale) il centro della politica; esso è divenuto fine a sé stesso, si sono dimenticati gli obiettivi per imporre il sistema maggioritario uninominale al di là del suo significato e della funzione che avrebbe dovuto svolgere.

Sono molto dispiaciuto di ciò perché, se non si fosse voluto a tutti i costi inserire in tale articolo il principio della priorità del sistema maggioritario uninominale, avrei votato molto volentieri la nuova formulazione dell'articolo 122 sia con riferimento all'articolo 1 del testo, come ho già fatto, sia con riguardo alla normativa transitoria. Anche perché avremmo comunque potuto affrontare il problema del sistema maggioritario uninominale con legge ordinaria; si sarebbe comunque dovuto ricorrere a tale strumento, perché i tempi necessari per approvare l'articolo 122 sono tali che difficilmente le leggi regionali potranno essere predisposte ed il Parlamento dovrà intervenire in caso di mancata azione delle regioni. Perché inserire dunque a tutti i costi, nella normativa dell'articolo 122, il sistema maggioritario uninominale? Perché non affrontare il problema facendo riferimento alle situazioni concrete con una legge ordinaria? Per esempio, in Basilicata, come saranno numericamente i collegi uninominali? Forse di 7.500 persone? Ecco le vere difficoltà di questa riforma, a causa delle quali — me ne dispiace molto — non posso votare a favore della modifica dell'articolo 122 della Costituzione, come pure avrei tenuto a fare.

Vi pare inoltre possibile contestare una proposta di legge come quella di Bassanini che, a Costituzione invariata (solo così possiamo oggi lavorare in sede di I Commissione e di Assemblea), tenta, in ogni caso, di garantire la governabilità delle regioni dando un'indicazione nei confronti del presidente della giunta regionale? Le difficoltà della proposta Bassanini saranno altre! E se non riusciamo a modificare in tempo l'articolo 122 della Costituzione, rinviando le elezioni regionali? Sarebbe una decisione quanto mai inopportuna!

Torniamo dunque su un terreno di ragionevolezza per affrontare nel merito problemi non soltanto di natura ideologica. Solo

se abbandoniamo l'idea che in tal modo si va allo scontro politico riusciremo a raggiungere qualche risultato; in caso contrario, non vedo alcuna possibilità di modificare l'articolo 122 della Costituzione, con il conseguente rischio di andare alle elezioni regionali nel 1995 con il vecchio sistema proporzionale ovvero di dover ricorrere ad un rinvio di tre o sei mesi che, come ho già detto, sarebbe inopportuno.

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

**LEOPOLDO ELIA.** Signor Presidente, colleghi, signor sottosegretario, la discussione che è cominciata ieri ha già dimostrato quanto sia delicata la materia che stiamo trattando con questo progetto di legge costituzionale. Devo dire che il livello della discussione è stato certamente elevato, partendo da una relazione pregevole ma, a mio avviso, su alcuni punti di fondo troppo assertiva a sostegno di soluzioni che invece appaiono, in alcuni casi, altamente problematiche.

Non dimentichiamo mai che la Corte costituzionale ha rivendicato un sindacato di costituzionalità formale e sostanziale anche sulle leggi di revisione della costituzione e su quelle costituzionali. Questo, lo dico per inciso, è un punto fondamentale della vita parlamentare. Ce ne dimentichiamo, forse, quando discutiamo di insindacabilità delle opinioni espresse in Parlamento o nell'esercizio delle funzioni parlamentari: dimentichiamo che oramai non tutto si esaurisce nel potere di questa Assemblea o del Senato della Repubblica perché, anche in questo caso, attraverso i conflitti di attribuzione si può risalire al giudizio della Corte. Così, sarebbe assurdo che ritenessimo, magari in sede di conversione di un decreto-legge, di poter rimediare a talune presunte lacune nate dall'abolizione dell'autorizzazione a procedere.

Chiusa la parentesi, penso che dobbiamo partire non dico da lontano, ma almeno dal testo che aveva varato nella scorsa legislatura la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, per capire dove siamo arrivati, e quanto è lungo il passo che è stato

fatto. Non mi importa, adesso, di entrare in una questione definitoria, se si tratti di nuovo regionalismo o di federalismo: quel che è importante rilevare sono i contenuti. Nell'articolo 122, così com'era stato riformulato dalla Commissione per le riforme istituzionali, si diceva che il sistema di elezione, oltre che le incompatibilità, era stabilito con legge dello Stato approvata secondo il procedimento aggravato fissato per le leggi organiche.

A mio avviso, l'articolo era squilibrato perché, mentre conservava allo Stato le decisioni sul sistema elettorale delle regioni, consentiva poi a queste di adottare una diversa disciplina per la forma di governo, anche se con una procedura più consona alle regole statutarie perché richiedeva la maggioranza dei due terzi per distaccarsi dallo schema neoparlamentare (assunto, in via normale, dal testo, come con un potere di nomina e di revoca degli assessori attribuito al presidente della regione così rafforzato nella sua primazia.

Siamo ora arrivati molto più lontano, malgrado che, a ribadire la difficoltà della materia, il relatore in Commissione bicamerale per la legge ordinaria statale in materia appunto di elezioni regionali, il senatore Mazzola, partisse dalla constatazione che sui contenuti di una riforma costituzionale degli articoli 122 e 126 non sembrava accertata un'unità di posizioni.

Per dimostrare quanto sia lungo il cammino compiuto, basti dire che si è creata una posizione di favore per le regioni a statuto ordinario. Per le regioni a statuto speciale, infatti, valgono ancora le disposizioni contenute nei rispettivi statuti (articolo 16 dello statuto della Sardegna, articolo 19 dello statuto del Trentino Alto-Adige, articolo 13 dello statuto del Friuli), che impongono a tali regioni il vincolo della scelta di un sistema proporzionalistico nell'esercizio del potere legislativo in materia elettorale. Né dimentichiamo che la Corte costituzionale, nella sua giurisprudenza degli anni 1988-1990, è stata molto rigida nell'affermare un principio unitario in materia di disciplina elettorale, modificabile solo per ragioni particolari specificamente dimostrate.

Ebbene, qui si è andati molto avanti,

dando alle regioni un potere di scelta, a regime, sia del sistema elettorale sia della forma di governo o di organizzazione istituzionale. Il testo potrà essere migliorato in questa sede; si potranno fare alcune precisazioni. Io ho sostenuto l'inserzione, sulla traccia del testo Iotti, del potere di nomina e di revoca degli assessori da parte del presidente della regione; si potrà esaminare se anche questa attribuzione rappresenti una prevaricazione rispetto ai poteri autonomi delle regioni nella scelta della forma di governo. Si tratta, comunque, di sviluppi per così dire minori rispetto alla decisione che è stata presa in sede di Commissione e che è stata presentata all'Assemblea.

Un'ultima prova dell'audacia, per così dire, della scelta compiuta nei convegni che sono stati dedicati, negli ultimi due anni, alle leggi regionali elettorali o alla disciplina delle elezioni nelle regioni, esponenti di consigli regionali che sostenevano tesi di solito molto avanzate hanno suggerito che lo Stato avrebbe dovuto fissare la banda di oscillazione tra la quota di seggi assegnati con il sistema maggioritario uninominale (siamo già dopo il referendum del 18 aprile) e la quota da lasciare al sistema proporzionale (uno dei sistemi più controversi a proposito di sistema misto eventualmente adottato per le regioni).

Detto ciò, a conferma della volontà di accordo ricercato da tutti in Commissione, basta ricordare il voto quasi unanime sul testo dell'articolo 1, con il superamento di disposizioni inizialmente diverse del gruppo popolare: un testo che, a nostro avviso, tende ad avvicinare — nonostante il vincolo proporzionalistico per le regioni a statuto speciale — le regioni a statuto ordinario a quelle a statuto speciale, quanto a poteri in materia elettorale. Eravamo favorevoli, inoltre, per motivi di specificità delle singole regioni italiane ed anche sulla base dell'esperienza straniera che ha dimostrato, specie in Germania, la possibilità di convergenze spontanee pur quando la Costituzione lascia un largo margine alle decisioni regionali.

La nostra buona volontà è dimostrata pure dal fatto che non abbiamo usato alcun espediente ostruzionistico, perché vogliamo che le elezioni si svolgano nella prima metà

del 1995 e che vi sia un superamento deciso della legge n. 108 del 1968, che ha dimostrato tutte le sue lacune ed insufficienze in questa esperienza costituzionale ormai più che ventennale: instabilità dei governi regionali, incapacità deliberativa, pressioni localistiche (perché il sistema, oltre che sul proporzionalismo puro, è anche basato, come sapete, su collegi provinciali).

Tutto questo ci ha portato a convergere largamente con le posizioni implicite nell'articolo 1. Il dissenso è venuto sull'articolo 2. Innanzitutto c'è qualcosa di anomalo in questa norma transitoria: come ha giustamente sottolineato il relatore, le due disposizioni — gli articoli 1 e 2 — politicamente (e qui si capisce l'intenzione vera della maggioranza) *simul stabunt aut simul cadent*. Il sincretismo maggioritario era nella proposta del ministro Speroni — congiungendo una concessione al federalismo, per la lega una al presidenzialismo per alleanza nazionale e per forza Italia la prevalenza del sistema maggioritario uninominale — ci ha portati ad una disposizione transitoria in sé anomala, perché una norma di tale natura dovrebbe, almeno idealmente, essere facilmente trasferibile tra le norme transitorie e finali già contenute nella Costituzione, quali essa già ne contiene. Invece, il non potere, neppure topograficamente, disgiungere la norma a regime dalla norma transitoria a mio avviso potrà suscitare a modo di spia data la premessa che ho fatto, anche problemi di legittimità costituzionale circa l'uso disinvolto — disinvolto soltanto o anche illegittimo! — della forma di legge costituzionale che contiene, per non usare termini tedeschi, addirittura tre deroghe nell'articolo 2.

Qui vi è qualcosa che si avvicina molto all'eccesso di potere legislativo, anche in sede di legiferazione costituzionale, perché non vedo come la sfiducia nei consigli regionali eletti con la proporzionale possa motivare una sorta di impedimento a scegliere quel che si è concesso ai consigli regionali a regime. Tutta questa prevenzione così forte non ha operato nei confronti del consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia che, più o meno in prossimità delle elezioni, sia pure in un ambito proporzionalistico, ha potuto

modificare abbastanza profondamente le proprie leggi elettorali.

Credo che questo uso troppo contingente e troppo mirato di una disposizione costituzionale transitoria, che chiamerei una sorta di «legge/misura», una sorta di legge/provvedimento più che una vera e propria norma costituzionale, deve metterci sull'avviso, deve renderci cauti anche dal punto di vista della costituzionalità nell'adozione di tale norma.

Restano poi le incongruenze, le vere e proprie contraddizioni tra l'articolo 1 e l'articolo 2 del provvedimento al nostro esame.

Voi sapete che, per rimanere in Europa — lo ha già ricordato, sia pure in un ambito più ampio, il ministro Speroni —, in materia di sistemi elettorali si possono scegliere due vie: la Costituzione può lasciare un largo spazio alle regioni; ciò è avvenuto nella legge fondamentale della Repubblica federale tedesca che lascia ai *Länder* un forte potere in materia elettorale. I *Länder* se ne sono serviti perché, sia pure in un ambito proporzionalistico, varia il numero dei voti dato all'elettore, che può avere uno o due voti; varia il rapporto tra mandati diretti e mandati di lista; varia la forma della lista, bloccata o non bloccata; variano i procedimenti di compensazione fra proporzionale e mandati diretti. È una soluzione che fa affidamento sulla saggezza delle regioni e in qualche modo invita implicitamente a convergenze spontanee che da noi potrebbero non essere di carattere nazionale, bensì a fascia, nel senso di adottare per regioni più popolose una certa soluzione, un'altra per quelle meno popolose. La consociazione delle regioni potrebbe poi sollecitare convergenze tra di esse.

Opposto sistema è stato scelto in Austria, dove vi è un'assoluta conformità tra la normativa elettorale nazionale e la normativa delle province. Addirittura si disciplina la formazione dei governi provinciali in modo talmente proporzionale rispetto alla composizione dei consigli con risultati assai vicini — del resto il Vorarlberg non è lontano — al sistema direttoriale svizzero.

Si tratta di scegliere fra questi due sistemi: si può dare fiducia alle regioni, oppure si può imporre un modulo preciso come è

stato fatto dalla Costituzione austriaca. Quello che non si può fare, a mio avviso, è adottare insieme le due soluzioni, dando luogo ad una vera e propria contraddizione. E mi pare che il ministro, volendo addurre un argomento a favore della scelta operata, in realtà non abbia risolto le difficoltà esistenti; egli, infatti, ha creduto di risolvere il problema della norma transitoria dicendo che vi sono delle Costituzioni che impongono un sistema elettorale agli enti regionali. Ma non si tratta tanto di trovare una logica all'interno del sistema, bensì di scegliere tra due sistemi diversi senza creare insanabili antinomie. È ciò che abbiamo fatto perché, per motivi molto contingenti, a regime, scegliamo il sistema tedesco, e invece, per le elezioni del 1995 ci avviamo verso un sistema di tipo austriaco.

Ancora più grave, però, è l'innovazione presidenzialista. Mentre nel sistema elettorale una formula che imponga la proporzionale può essere in qualche modo relativizzata, portata ad effetti maggioritari, com'è avvenuto in Spagna, per quello che riguarda l'elezione diretta del presidente della regione la situazione è dilemmatica: o è eletto direttamente o è eletto dal consiglio regionale. Non ci sono soluzioni di svuotamento da applicazione, ma solo scelte drastiche.

Tutto consigliava di lasciare maggiore libertà ai consigli regionali futuri, non innovando ora con l'elezione diretta. Tale valutazione è dettata da motivi di principio. Preferiamo il sistema tedesco, che pone ad un livello politico il rapporto fiduciario elastico tra ministro-presidente e maggioranza del consiglio del *Land*, o tra cancelliere e *Bundestag*, anche perché la legge sui partiti di quel paese concepisce il partito politico in quanto presenti candidati per il *Bundestag* e per i consigli dei *Länder*; mentre non è sufficiente, per essere riconosciuti come partito politico, presentare candidature per le elezioni locali.

A questo aggiungiamo l'irreversibilità pratica della scelta presidenzialistica, perché una volta formatasi una maggioranza, a sostegno di un presidente eletto direttamente dal popolo effettivamente è impresa quasi disperata tornare indietro. È questo un modo surrettizio, perlomeno scorretto, di intro-

durire con una norma apparentemente transitoria il presidenzialismo in Italia: un modo che prevarica l'autonomia delle regioni.

Più grave ancora è la soluzione scelta se la si considera come avvio al presidenzialismo a livello nazionale, anche perché è molto improbabile che si arrivi ad un presidenzialismo di tipo statunitense. Si dimentica spessissimo, infatti, che la vera differenza tra il sistema politico istituzionale statunitense e quello europeo è la disciplina di voto in Parlamento. Nonostante la decadenza dei partiti in Europa, che poi è molto relativa, specialmente in Germania, dove i partiti sono ricchi e ben organizzati, nel nostro continente vi è la disciplina di voto, ed è difficilissimo conciliare un presidenzialismo di tipo statunitense con questa realtà sia a livello nazionale sia a livello regionale.

Si finirebbe allora verso il sistema francese. Penso abbia ragione il politologo Juan Linz quando sostiene che con un buon sistema elettorale si possono ottenere da un sistema neoparlamentare di tipo tedesco o spagnolo tutti i vantaggi che si ottengono con il sistema francese senza averne gli inconvenienti. È un sistema che ho valutato in tutte le sue implicazioni e nelle giustificazioni anche molto nobili che ne hanno dato i migliori giuristi francesi.

Il relatore Calderisi mi ha fatto l'onore di citare un mio vecchio scritto per sostenere che in qualche modo anch'io mi sarei reso conto degli argomenti a favore dell'elezione diretta del Presidente. Però le citazioni devono essere complete. In quello stesso scritto io dicevo anche: «Ciò non significa che in situazioni particolari, da valutare caso per caso, il tentativo di approdare alle coste dell'America del nord non possa fallire e ci si ritrovi invece in un porto sudamericano».

Questa è infatti la situazione in cui purtroppo rischiamo di trovarci in Italia per tutti i motivi che sappiamo, dalla telecrazia alla mancanza di contropoteri nel paese. Tutto è debole in Italia come contropotere, né possiamo inventarlo per decreto-legge. All'obiezione del relatore, secondo la quale di emergenza in emergenza non potremo mai attuare le riforme che ci piacciono, rispondo che purtroppo talune emergenze hanno carattere continuo e non per colpa

nostra. L'emergenza mafia ci impedisce di aver norme più liberali in materia di diritto e procedura penale. Se raggiungessimo — ed io lo auspico — una situazione di maggiore libertà di scelta per le politiche costituzionali, senza essere oppressi da queste emergenze, a parità di condizioni e con una buona legge elettorale, sceglierei comunque egualmente il sistema tedesco-iberico, neoparlamentare razionalizzato.

Oggi, però, questa libertà di scelta non esiste e per questo l'Italia non è un paese istituzionalmente «normale» rispetto alle altre nazioni d'Europa, nel senso che condizioni particolari rendono meno libera, più prudente e cauta la scelta in tema di forma di governo.

Né si invochi il «modello Westminster», dicendo che in fondo la differenza con il sistema inglese sarebbe puramente formale, dato che anche in tale contesto in ogni caso si sa al momento delle elezioni quali saranno i possibili primi ministri.

Ciò vale, oltre che per l'Inghilterra, anche per la Germania: si sa che vincerà Kohl o Scharping. Ma tutto questo discutere mettendo avanti il modello inglese esige un certo lavoro di ecologia concettuale, come è stato detto ieri. Non è una questione formale scegliere tra un presidente — il capo dell'esecutivo — investito direttamente dal popolo o invece designato o «fiduciato» dal Parlamento; ed è inesatto dire *ex adverso* che scegliendo un certo sistema elettorale come quello elaborato dal collega Bassanini si arrivi alle stesse conclusioni inglesi e tedesche: le cose non stanno così.

Rispetto al sistema inglese, che fa «emergere» un primo ministro ed una squadra di ministri già governo-ombra, la differenza principale è che esistono problemi di inamovibilità. Il presidente eletto dal popolo diventa inamovibile salvo *impeachment* e non è vero rapporto fiduciario quello che, se giunge alla sfiducia, dà luogo allo scioglimento del consiglio o dell'Assemblea parlamentare: in sostanza, è una forma di blindatura dell'esecutivo che non lascia aperta nemmeno quella piccola via d'uscita della sfiducia costruttiva che ha permesso nel 1982 a Kohl di diventare cancelliere sostituendo Schmidt.

In realtà, tutti i sistemi che conosciamo dal punto di vista democratico hanno qualche anello che non tiene sotto il profilo della garanzia dell'esecutivo proprio perché sono democratici: in America c'è una vera separazione di poteri e mancanza di disciplina di voto nelle Camere; in Francia c'è la coabitazione, ormai siamo alla seconda; in Germania c'è la sfiducia costruttiva; in Inghilterra c'è la sostituibilità del Presidente del Consiglio (Churchill che sostituisce Chamberlain, la Thatcher sostituita da Major) e l'alea che il sistema elettorale uninominale non dia una maggioranza assoluta.

Il nostro paese non ha senso di equilibrio, passa da un estremo all'altro: dall'estremo frazionamento del proporzionalismo si vorrebbe giungere ora ad una situazione (a livello regionale, ma anche a livello nazionale) di assoluta blindatura, di certezza senza falla, di sicurezza che addirittura sia impossibile sul piano normativo arrivare anche in caso di necessità ad un ricambio del vertice dell'esecutivo. Ecco qual è il concetto di forzatura costituzionale che io combatto in questo periodo: si vuole risolvere tutto con le regole, mentre bisogna fare attenzione, lasciare lo spazio necessario alla politica, perché non tutto si può fare con le regole.

Vorrei dire al collega Adornato che, se qualche volta sono costretto anche ad alzare la voce, ciò è dovuto al fatto che, in un paese «alla Sgarbi», quando non si alza la voce tutto diventa sussurro impercettibile. Dobbiamo per forza, dunque, far rimarcare la improprietà di ipotesi di dittatura della maggioranza poiché si sommano — anziché bilanciarli — gli effetti dei diversi meccanismi maggioritari di moda (prevalenza del maggioritario uninominale, più premio di maggioranza): bisogna invece calibrare questi incentivi, altrimenti le situazioni si irrighidiscono a tal punto da poter giungere anche a condizioni di contrasto insanabile o di stallo istituzionale.

È questo il quadro nel quale dobbiamo accingerci a discutere i singoli articoli del testo in esame.

Rivolgendomi alla maggioranza vorrei evitare di usare il termine «ricatto», che è sempre antipatico, ma vi dico: non crediate di condizionarci, facendoci capire, per allu-

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 23 SETTEMBRE 1994

sioni, che nel caso di una mancata approvazione di questa proposta di legge costituzionale adatterete una legge ordinaria «pesante», nella quale lo spazio lasciato alla proporzionale sarebbe ridotto al minimo. Questa minaccia, porterebbe in realtà ad una legge squilibrata in partenza. Apprezzo che il relatore Calderisi sia passato da una proposta di legge nella quale tutti i seggi venivano assegnati nelle regioni con i collegi uninominali ad un sistema più temperato. Ma qui non si tratta di «gentili concessioni»: nelle regioni il sistema misto è una necessità istituzionale, non si può trasferire puramente e semplicemente dal livello nazionale a quello regionale il sistema maggioritario uninominale. Voglio ricordare in proposito che il senatore Mazzola riteneva un effetto di «dittatura di maggioranza» già l'assegnazione in sede regionale del 75 per cento dei seggi con il maggioritario uninominale e del restante 25 per cento con il proporzionale.

Il sistema misto è una necessità, per non avere a livello più ristretto regioni quasi «monocrome» e soprattutto per disporre di una posizione di argine contro il localismo. Se ci lamentiamo dei collegi provinciali, cosa dovremmo dire di quelli uninominali ben più piccoli che si avrebbero in regioni a popolazione modesta? In realtà dobbiamo creare una quota notevole di consiglieri regionali che abbiano il «respiro» della regione, che sappiano trascendere gli interessi di singole zone.

Vorrei dire, infine, che mi ha preoccupato, nella proposta di legge Vietti, il fatto che si possa attribuire un premio di maggioranza a chi raggiunga almeno il 30 per cento dei voti.

GIUSEPPE CALDERISI, *Relatore*. Anche nella legge per l'elezione dei sindaci!

LEOPOLDO ELIA. Anche nella legge per i sindaci; e mi pare un pericoloso avviamento alla legge Acerbo! Stiamo attenti a non scivolare su questa china, che a mio avviso rappresenterebbe una forzatura ulteriore in un processo già abbastanza avanzato di sbilanciamento nel senso che ho detto prima.

Invito — e mi avvio a concludere — il Governo a stare attento ai consigli contenuti nella relazione Calderisi e nella relazione che

accompagna la proposta di legge Vietti. Non crediate di aggirare l'articolo 122, ultimo comma, della Costituzione con espedienti come il seggio aggiunto o altre forme per introdurre l'elezione diretta del presidente della regione senza attendere che sia modificata la norma costituzionale!

GIUSEPPE CALDERISI, *Relatore*. Non c'è né nella proposta Vietti né nella mia; c'è in quella di Bassanini.

LEOPOLDO ELIA. No, appunto; ho detto al Governo di seguire i vostri consigli. Una volta tanto che date consigli di prudenza, diffidando dall'introdurre sia pure di soppiatto...

GUSTAVO SELVA, *Presidente della I Commissione*. Bassanini l'ha già messo!

PRESIDENTE. Collega ...!

LEOPOLDO ELIA. Adesso concludo per davvero.

PRESIDENTE. No, onorevole Elia, lei ha ancora a disposizione cinque minuti. Il mio era soltanto un invito a non dialogare in aula.

LEOPOLDO ELIA. Era una precisazione, Presidente, perché era stata fraintesa la mia indicazione. Il Governo — dicevo infatti — ha tutto l'interesse a seguire i consigli contenuti nella relazione che accompagna la proposta di legge Vietti e nella relazione Calderisi: perché non vi siano aggiramenti in un sistema che comunque deve essere modificato seguendo pienamente le regole. Se non si abroga l'ultimo comma dell'articolo 122 della Costituzione, certe cose non sono possibili in alcun modo. La proposta Bassanini è già diversa: non prevede il seggio aggiunto, ma praticamente fa emergere, anche se le dà una certa visibilità, la predesignazione del presidente della regione dall'applicazione di quel sistema elettorale.

Certo, da tutta la ricca letteratura dedicata ai sistemi elettorali per le regioni si evidenzia quanto sia difficile poter provvedere in modo illuminato per realtà così diversificate come sono quelle delle regioni italiane.

Mi auguro che in sede di esame della legge ordinaria questi problemi siano approfonditi e che la legge costituzionale possa essere discussa utilmente, prendendo contatti, anche in via informale, con i colleghi del Senato, di maggioranza e opposizione, per vedere quali possibilità di consenso e di tempi vi siano per il varo di un disegno di legge che comunque rappresenta il primo tentativo di innovazione costituzionale discusso in questa legislatura (*Applausi dei deputati del gruppo del partito popolare italiano e del deputato Bassanini - Congratulazioni*).

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

**ADRIANO VIGNALI.** Signor Presidente, colleghi, non so se nei prossimi giorni leggeremo ancora sui giornali italiani il commento di autorevoli politologi e costituzionalisti di ogni area culturale e politica che continueranno a dire, come hanno fatto in questo periodo, tra lo sconcolato e l'irrisorio, che le misure di riforma istituzionale ed elettorale procedono in modo ancora superficiale ed abborracciato.

Penso, comunque, che abbia ragione uno dei padri della Costituzione italiana, ora monaco a Monteveglio, Dossetti, il quale anche in questi giorni ci ha ricordato che è calata una grave nebbia sul presente della democrazia italiana e qualche mese fa ha chiamato alla vigilanza democratica tutti i cittadini contro la possibilità che vengano inferte gravi ferite alla democrazia stessa.

Non credo affatto, come è stato detto anche questa mattina da parte dei *fans* più accesi del sistema uninominale maggioritario, che sia vero che i cittadinientino di più nella nomina dei candidati o nella definizione dei programmi, né che si sia davvero rafforzata la governabilità del paese. Anzi, il dato di fatto è che sono aumentate la rissosità e le difficoltà politiche delle forze che hanno vinto con tale sistema; per quanto riguarda poi i cittadini, anche le elezioni più recenti hanno confermato che, proprio con il sistema maggioritario, è diminuita fortemente la quota di partecipazione al voto, al punto che, in taluni collegi, non va più a

votare il 50 per cento degli elettori. Questo è un qualcosa che di fatto, colpisce al cuore profondamente l'esercizio della partecipazione democratica del paese.

È evidente — ed altri colleghi del mio gruppo intervenuti ieri lo hanno sottolineato — che la proposta in discussione riconferma l'antico vizio italico del trasformismo: nell'articolo 1 si concede e si afferma quello che si nega nell'articolo 2. Così, invece di muoverci verso un assetto costituzionale del tipo di quello vigente in Germania o negli Stati Uniti, ci stiamo incamminando a grandi passi — come è stato ripetuto poco fa — verso le peggiori esperienze sudamericane.

Com'è noto, l'idea di questa maggioranza di piegare il cambiamento delle regole fondamentali della nostra convivenza politica e civile non a disegni organici di riforma, ma ad esigenze contingenti di occupazione del potere e di utilizzazione strumentale della propria attuale rendita di posizione, ha già prodotto in passato gravi guasti nel paese, fino al limite della delegittimazione di un'intera classe politica. Tuttavia, proseguire oggi su questa strada significa introdurre elementi di vera e propria destabilizzazione democratica, attraverso il varo di norme che incrinano sia l'assetto unitario, sia la struttura autonomistica del nostro Stato democratico.

Già ieri è stato detto che assimilare il ruolo delle regioni a quello dei comuni e delle province è del tutto fuorviante. Le regioni hanno una potestà legislativa che comuni e province non hanno; inoltre — lo ricordo a chi viene da un'esperienza politica come quella repubblicana — già nel secolo scorso, quando Cattaneo proponeva l'ipotesi federalista, faceva riferimento — come lui stesso affermava — alla cultura delle città, ben sapendo che nella storia italiana non vi è mai stato un forte consolidamento di stati regionali. D'altra parte, chi oggi insiste spasmodicamente contro ogni proporzionalismo dimentica due cose fondamentali, quanto mai evidenti in questi giorni: a decidere realmente sono ancora oggi i partiti, anzi, nell'attuale maggioranza, i gruppi particolari o le correnti dei partiti, come succedeva nel buon tempo andato.

Non esistono, nel nostro sistema politico,

contrappesi significativi al sistema maggioritario; anzi, nel settore più importante, quello dell'informazione, ciò che si sta verificando proprio in questi giorni conferma che lo «scasso» istituzionale sta proseguendo a grandi passi senza che si riesca a trovare un serio accordo fra tutte le forze, che garantisca davvero autonomia e pluralismo a tale essenziale servizio pubblico.

Come dicevo, la proposta del Governo oggi in discussione unisce i peggiori difetti del centralismo e della frammentazione particolaristica. Come non vedere il rischio, ieri denunciato, che il sistema elettorale maggioritario omologhi artificiosamente il colore politico di gruppi di regioni, producendo di fatto quel separatismo che certo non può essere voluto da chi per tanto tempo ha fatto dell'unità politica la propria bandiera? Come non vedere, poi, che la scelta presidenzialista contenuta nel progetto di legge costituzionale svuota le regioni di effettiva autonomia, accentuando quella concentrazione personalistica e plebiscitaria del potere politico che è l'esplicita tendenza neoautoritaria dell'attuale fase politica?

Debbo a questo punto replicare ad almeno due elementi emersi dal dibattito di questa mattina. Qualcuno — credo la collega Sbarbati — ha definito Tangentopoli la nostra Algeria. Da un lato questo paragone è certo inquietante, dall'altro si dimentica che comunque l'ascesa al potere del generale De Gaulle trovava una legittimazione nella lotta di resistenza e in uno spirito pubblico che aveva in Francia alcune garanzie che in Italia non esistono.

D'altra parte — rispondo al collega Adornato —, a chi afferma in sostanza che oggi i cittadini e l'opinione pubblica chiedono la prosecuzione e la realizzazione del disegno referendario, voglio dire che già in passato insigni costituzionalisti hanno parlato della differenza tra la Costituzione reale e quella legale, definendo la nostra, per quanto riguarda la parte di essa rimasta inattuata, una «Costituzione di carta». Anche questa riforma, che oggi qualcuno vuole imporre, potrebbe essere o diventare una riforma di carta ed essere sostituita, nel tessuto reale, da una frammentazione e da una centralizzazione ulteriore. In questa direzione sono

andate e continuano ad andare le critiche che da varie regioni vengono mosse al testo in discussione.

Nel progetto in esame — è stato autorevolmente sostenuto anche poco fa dal collega Elia — non esistono possibilità reali di evitare alcuni rischi tramite la contestuale previsione di talune garanzie e possibilità; è, evidentemente, su un'altra strada che bisogna procedere. Per questo motivo, se la maggioranza seguirà la via dello «scasso» istituzionale continuo da giocare in modo forzato e squilibrato per ottenere garanzie politiche contingenti di breve periodo, deve essere accolto l'invito contenuto nella lettera indirizzata alcuni mesi fa da Dossetti al sindaco di Bologna Vitali perché in tutto il paese vi sia una mobilitazione democratica e pacifica per difendere la Costituzione repubblicana e, come diceva ieri il collega Bassanini, per attuare una riforma della sua seconda parte che sia funzionale e coerente con il mantenimento, il rilancio e la concretizzazione della prima, ancora oggi da considerare socialmente avanzata.

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

**VALTER BIELLI.** Signor Presidente, rappresentanti del Governo, colleghi deputati, quello che ci apprestiamo a compiere è un atto rilevante, che tocca il tema dei principi, quei principi che attengono alla questione delle questioni, ossia all'organizzazione dello Stato.

Il relatore, in modo forse un po' improvvido ma veritiero, ha affermato che l'attuale dibattito non «sfonda» i media. La colpa di tutto ciò sta in una cultura più portata alla cronaca ed alla spettacolarizzazione che allo sforzo difficile dell'approfondimento, della ricerca e della partecipazione attiva. La ragione, però, è soprattutto un'altra, e su di essa vale la pena di riflettere.

Il tema dell'assetto istituzionale, la modifica dell'articolo 122 della Costituzione, così come impostata dal Governo, pare non interessare ai più, in quanto si presenta come questione da esperti, come tema di ingegneria istituzionale da delegare a chi sa di queste cose. Pare non interessare perché voi

rappresentanti del Governo e della maggioranza non avete voluto — o potuto — affrontare il problema in termini corretti e tali da evidenziare la corposità e l'importanza del tema in questione.

I dibattiti, le affermazioni che hanno preceduto la discussione vertevano su quale dovesse essere il nuovo Stato per l'Italia della transizione. A me, preoccupato per le sorti future del paese, sembrava un'occasione straordinaria per un confronto alto sull'idea di cambiamento e rinnovamento istituzionale. Basta con il vecchio Stato centralistico; autonomia, federalismo, nuovo rapporto fra cittadini ed istituzioni: erano queste le parole d'ordine che tutti noi abbiamo sentito in ogni sede e luogo.

Attraverso il rinnovo dei consigli regionali in primavera ci era stata offerta l'occasione per discutere a questo livello, per determinare, con scelte e fatti politici rilevanti, quale assetto futuro dare al paese. In pratica, però, è accaduto altro. E nessuno — basterebbe si leggessero le nostre proposte di riforma elettorale — è legato al proporzionale puro. Noi pensiamo ad un qualcosa di diverso.

Di fronte a questa situazione, credo sia necessario un sforzo serio e responsabile che, come primo atto, come scelta prioritaria — non a parole, ma attraverso una legge — definisca la necessità di dire «no» al vecchio stato centralista, sostituendolo con un'organizzazione che punti sull'autonomia, contrassegnata da un federalismo non secessionista. Occorre, pertanto, dare alle regioni poteri concreti, a partire dalla scelta del modello elettorale; occorre soprattutto permettere alle regioni di essere autentico livello di governo, di ottenere funzioni vere che consentano loro di esercitare questo ruolo, lasciando allo Stato centrale le funzioni indispensabili a garantire l'unità nazionale.

Bisogna pertanto rovesciare la situazione attuale. Risorse, ripartizione delle stesse, attività autonome di governo: che cosa potrebbero significare oggi per l'Italia di domani? Una rottura netta con il passato e l'avvio di una nuova Italia.

Tanta gente, oggi disattenta e non interessata, di fronte ad una scelta come quella che ho ricordato, l'avremmo voluta protagoni-

sta; e invece, cosa siete riusciti a fare colleghi del Governo, deputati della maggioranza? Avete mortificato attese e generato altre delusioni. C'è bisogno di autonomia, di istituzioni decentrate forti: con le vostre scelte avete evidenziato l'assoluta mancanza di democrazia dei vostri atteggiamenti.

Ho sotto mano uno fra i tanti documenti delle regioni sul tema della riforma dello Stato in senso regionalista e federalista, e leggo che alle regioni dovrà essere riservata la facoltà di emanare proprie leggi per la disciplina elettorale dei consigli regionali. Inoltre, si afferma l'idea di un sistema misto, maggioritario, uninominale, con quota proporzionale e premio di maggioranza per garantire giunte stabili e governabilità.

A fronte di tutto ciò, cosa ci proponete? Non un pastrocchio — che è termine troppo debole — ma una mostruosità, che a nostro parere ha anche il difetto dell'incostituzionalità e nel merito nega il principio federalista, il principio di decidere il sistema elettorale che dovrebbe spettare alle regioni.

Quando non si ha un'idea unitaria di Stato, quando si deve trovare l'accordo fra ipotesi contrastanti e divergenti, può determinarsi solo confusione; e questo è ciò che è accaduto nella maggioranza.

Il ministro Speroni è stato «messo in mezzo», è stato preso al laccio tra alleanza nazionale da una parte e forza Italia dall'altra, con i cosiddetti riformatori di Pannella, che, con un *mix* di autoritarismo e di disprezzo per la democrazia, lo hanno portato di fatto a sacrificare il federalismo e l'autonomia per una presunta ragione politica (che poi i rappresentanti della lega hanno cercato di giustificare). Tuttavia, la lega viene penalizzata da questa legge quanto a credibilità. Si è avuta l'impressione che, a proposito delle leggi elettorali, il federalismo abbia fatto la stessa fine della coltivazione del bergamotto nelle regioni meridionali, che Bossi ha tanto magnificato e lodato: un fatto che ovviamente non riguarda il meridione, ma che forse ha inebriato i colleghi della lega al punto da affermare il federalismo solo come principio senza poi realizzarlo!

Federalisti nel paese, centralisti in Parlamento: ecco cosa si è oggi. E ciò è tanto più

vero se si va a vedere la norma transitoria dell'articolo 2 che — e questo la dice lunga sull'idea di autonomia e sul suo rispetto —, considerando i consigli regionali incapaci di intendere e di volere, per il 1995 non suggerisce, non indica, non propone, ma li obbliga a darsi un certo tipo di legge elettorale.

Già altri hanno ripreso il tema dell'assurdità di una norma transitoria che nega i principi indicati nell'articolo 1. Ed ancora abbiamo denunciato non il rischio ma ormai il dato di fatto accertato che per questa via, esiste l'impossibilità di approvare la legge in tempo utile a rinnovare i consigli regionali alla scadenza naturale.

Sappia allora il Governo che non tollereremo un rinvio delle elezioni e che è ancora possibile per altre vie, attraverso una legge ordinaria, far votare le regioni su un nuovo sistema elettorale. Vi suggeriamo questa strada, che potrebbe riaprire un dialogo tra maggioranza ed opposizione.

La politica, diceva il Machiavelli, è l'arte dell'impossibile, ma non deve essere l'arte dell'incredibile. Anche per questo, voglio far notare che il metodo adottato nell'esame della modifica dell'articolo 122 della Costituzione rischia di farci discutere su un guscio vuoto, impoverito di diritti, in cui ai cittadini viene attribuito solo il ruolo di consumatori della politica. Parliamo di Stato, di regioni e attorno a noi crescono e si espandono nuovi poteri, come le banche e i detentori dell'informazione. Ad esempio, il tentativo fatto in Commissione di introdurre una norma sull'ineleggibilità e sull'incompatibilità, a partire da chi ha in mano quote importanti e decisive nel campo dell'informazione e dell'editoria, non rappresentava altro che la volontà di affermare un principio di libertà, che voi avete negato. La vostra visione dello Stato è di un certo tipo; la nostra è contro il presidenzialismo che, in verità, è l'unica cosa certa presente nell'articolo. Qualora la proposta di legge in esame fosse approvata, sarebbe il primo passo verso uno Stato presidenzialista, compiuto senza peraltro porsi il problema dei pesi e dei contrappesi, altrove risolto.

Da più parti sento affermare che la ricerca di un *leader* non è la delega acritica ad altri del compito di gestire la cosa pubblica, ma

l'espressione della volontà di moltiplicare gli sforzi per partecipare alla vita politica. Se si arrivasse — che poi è quanto si chiede di votare — ad un *mix* tra presidenzialismo ed uninominale, si verrebbe a creare una strana situazione, connotata da poche carismatiche figure che, qualora detenessero anche quote importanti dei *media*, sarebbero di fatto avvantaggiate rispetto agli altri cittadini ed agli stessi partiti.

PRESIDENTE. La prego di concludere, onorevole Bielli, perchè il tempo a sua disposizione è scaduto.

VALTER BIELLI. Concludo subito, signor Presidente.

Credo, dunque, si debba seguire una nuova strada e rivolgo un appello alla maggioranza (ma non solo ad essa). Ritengo che la capacità di ascolto sia sinonimo di intelligenza e responsabilità; mi auguro che almeno in quest'occasione il Governo, ma anche qualche progressista che pensa si possa far parte di qualunque carovana, avverta pienamente tale esigenza (*Applausi dei deputati del gruppo di rifondazione comunista-progressisti*).

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

DENIS UGOLINI. Se non fossimo così vicini e così pressati dalla scadenza elettorale per il rinnovo dei consigli regionali previsto nella prossima primavera, il risultato del dibattito svoltosi in Commissione affari costituzionali sarebbe sicuramente molto e diffusamente apprezzato ed avrebbe un iter tranquillo. Mi riferisco, ovviamente, all'articolo che deve essere modificato, cioè all'articolo 122 della Costituzione, e non alla norma transitoria, che è strettamente connessa e condizionata dalla citata scadenza elettorale.

Scadenza elettorale e norma transitoria hanno spostato il dibattito dalla riforma dell'articolo 122 alla situazione politica, che è pervasa dalle tensioni che conosciamo. Così si sta mettendo a rischio una riforma che è invece necessaria. Se vi fosse una vera volontà riformatrice e se il calcolo meramen-

te politico e contingente non avesse il sopravvento, credo non sarebbe complicato trovare un punto d'incontro in grado non di frenare, ma di accelerare il processo di riforma.

Il nuovo articolo 122 proposto dalla Commissione può essere sorretto, infatti, da un vasto consenso. Manifesto la mia soddisfazione per il nuovo testo, non foss'altro perchè dopo quattordici riunioni in Commissione, dopo un dibattito che dura dal 12 luglio scorso e dopo che si è resa necessaria quella che sembra sia stata una estenuante opera mediatrice di alcuni colleghi, si è approdati ad un contenuto dell'articolo 122 che corrisponde a quello sottoposto fin dall'inizio da me e ad altri colleghi all'esame della Commissione, attraverso una proposta di legge. In esso trova riscontro nel modo migliore l'ampio dibattito che si è sviluppato in questi anni sulla materia in esame, non ultimo quello svolto nella Commissione bicamerale per le riforme istituzionali nella trascorsa legislatura.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
LUCIANO VIOLANTE

DENIS UGOLINI. Esso si colloca pienamente nell'indirizzo (ormai ampiamente acquisito nel dibattito sulla riforma dello Stato in senso regionalista) di un regionalismo forte o di un federalismo compatibile con il principio unitario. Certo, questa riforma nel suo complesso rappresenta ben altro che la sola modifica dell'articolo 122 della Costituzione; ma è sicuramente fatto di grande rilevanza, coerente con l'indirizzo federalista della riforma più generale, che si giunga a riconoscere la fondamentale autonomia delle regioni nella decisione della propria organizzazione istituzionale, della propria forma di governo e del connesso sistema elettorale. Anzi, considero che questo sia un valido punto di partenza che consente di accelerare quel processo complessivo di riforma. Ecco perché il Parlamento non corrisponderebbe alle attese dei cittadini se rallentasse e vanificasse il risultato della modifica costituzionale dell'articolo 122.

Le regioni sono rimaste l'unico livello istituzionale che abbia regole elettorali non corrispondenti all'indirizzo di rinnovamento espresso dal referendum. Questo adeguamento delle regole per le regioni non poteva essere un mero e tecnico adattamento della legge elettorale. Il cambiamento delle regole elettorali non poteva e non doveva estraniarsi, isolarsi, rispetto al problema della riforma regionalista dello Stato. Da un lato, la riforma più generale dell'indirizzo federalista della stessa tende giustamente all'attribuzione di una maggiore e più adeguata autonomia alle regioni italiane; dall'altro, è impensabile che si possa sostanziale una vera autonomia, pur nella salvaguardia del principio unitario dello Stato, ove le regioni non godano anche dell'autonomia di decidere la propria organizzazione istituzionale e la propria forma di governo. Per ciò stesso, il necessario adeguamento delle regole elettorali indicato dal referendum non poteva non aprire il problema e non porre la soluzione della modifica dell'articolo 122. Se avessimo avuto il tempo amico, per così dire, e non nemico, con la modifica costituzionale e con l'entrata in vigore del contenuto del nuovo articolo 122 della Costituzione, le regioni avrebbero avuto il tempo di impegnarsi nei loro adeguamenti statutari, e ciò che prima non era previsto sarebbe ora previsto e possibile, ossia l'elezione diretta del presidente della giunta regionale. La tesi sulla validità dell'elezione diretta del presidente (che per alcuni non è altro che un aspetto della tesi più forte, di quella vera e propria scuola di pensiero che è il presidenzialismo), avrebbe potuto, se maggioritaria nei consigli regionali, avere riscontro e non restare al palo di un semplice dibattito. Ma non possiamo ovviamente fondare nulla sulla base dei se quando peraltro — lo ripeto — il tempo ci è decisamente nemico.

Ho voluto insistere sul valore molto positivo della nuova formulazione proposta per l'articolo 122 della Costituzione per attestare su di essa il nostro favore politico e, soprattutto, per cercare un impegno affinché la quotidiana politica, con le sue tensioni e le sue contraddizioni, non vanifichi tale risultato e non freni o rallenti il processo di riforma, che sarebbe inevitabilmente rinvia-

to e compromesso se già sull'articolo 122 non si trovasse l'intesa sul merito e sull'assoluta necessità di procedere.

I problemi maggiori sono generati dalla norma transitoria proposta dalla maggioranza della Commissione. Francamente, considero quella norma una sorta di errore che può compromettere un ottimo risultato. Sembra un'ineluttabile prerogativa del Parlamento italiano quella di non riuscire ad evitare certi pasticci ogni qual volta si cimenta sulle regole elettorali. Pensavamo che occorresse tenere distinti, almeno per utilità pratica, la modifica dell'articolo 122 e l'adeguamento del sistema elettorale per le regioni finalizzato al rinnovo dei consigli della primavera prossima. Questo fondamentalmente per una ragione di tempi. Non è infatti pensabile far slittare le elezioni della prossima primavera. L'articolo 122 avrebbe dispiegato le sue possibilità innovative proprio a partire dall'interno dei consigli regionali rinnovati. Le regioni possono scegliere la propria forma di governo, il proprio sistema elettorale, possono eleggere direttamente il presidente. Unico vincolo, cornice unitaria per tutte le regioni, che il sistema elettorale sia prevalentemente uninominale maggioritario. Ecco perché abbiamo presentato due proposte di legge, una per l'articolo 122 (il cui contenuto è stato accolto nella modifica proposta dalla Commissione) ed una di modifica dell'attuale legge elettorale per le regioni. Si tratta di una proposta nella quale si afferma che i consigli regionali devono subito provvedere a darsi un sistema elettorale per le prossime elezioni, prevalentemente uninominale maggioritario.

Dovevamo dare riscontro all'indirizzo federalista della riforma dello Stato di cui si discute, nonché all'indicazione referendaria per il sistema uninominale maggioritario. Per non disattendere questi due mandati chiari, che a mio avviso pesano come macigni sul Parlamento, ci sembrava questa l'impostazione più consona, anche perché essa teneva conto, senza nasconderselo, delle difficoltà che nell'attuale situazione politica sarebbero sicuramente emerse. Non solo, ma le nostre proposte erano ambedue volte ad esaltare l'autono-

mia delle regioni, anche quella relativa al sistema elettorale per le elezioni del prossimo anno.

Credo che al ministro Speroni, ministro della lega, si debba dire che questa strada avrebbe potuto avviare un forte processo in senso federalista, come appunto non può non essere massimamente nelle attese del movimento politico della lega. Allora è necessario che il Governo, di cui il senatore Speroni è ministro, assuma con forza l'iniziativa di sbloccare una situazione che mette a rischio l'inizio del processo di riforma.

Ritengo di non doverlo dire io al ministro Speroni, ma se si carica il dibattito sulla modifica dell'articolo 122 e sull'adattamento del sistema elettorale per le elezioni regionali del 1995 della questione del presidenzialismo, allora vedo poche prospettive per il processo di riforma e, al contrario, molte possibilità quanto meno di rallentarlo e rinviarlo. Voler far passare per questa strada la tesi presidenzialista per il paese mi pare una forzatura corrispondente più alle esigenze politiche contingenti di qualche forza, in specie della maggioranza, che ad una volontà reale dell'intera maggioranza di cominciare la riforma federalista dello Stato, cara tanto a noi quanto alla lega.

Mi si può obiettare che i veri nostalgici del proporzionalismo sono quelli, come i popolari, il PDS e rifondazione comunista, che cercano di ostacolare il sistema maggioritario uninominale e che in questo dibattito si collocano, come qualcuno ha osservato nella giornata di ieri, dalla parte in cui prevale la tendenza a conservare anziché da quella che vuole innovare.

Se per molti versi l'obiezione è anche sorretta da posizioni che provengono da quelle parti, essa non attenua la convinzione e la considerazione che ho cercato di esprimere poc'anzi circa una forzatura — il presidenzialismo — che può nascondere, al suo interno, una vera espressione di desiderio nostalgico. Molte volte, quando si chiede troppo, lo si fa volutamente per non approdare a nulla; quando si ha la consapevolezza che il conflitto degli interessi e delle forze può paralizzare certi risultati, è sufficiente provocare quel conflitto se si vuole raggiungere l'obiettivo.

Francamente il presidenzialismo di alleanza nazionale, dal quale mi pare che il ministro riesca con difficoltà a districarsi, sembra più volto a questo risultato che non a renderne possibile la realizzazione nel nostro paese, nell'attuale momento politico.

I colleghi, peraltro amici, che da un altro versante politico, che non è quello della maggioranza di Governo, affermano e scrivono che l'elezione diretta del presidente è un'innovazione profonda che consentirebbe un radicale cambiamento della classe dirigente, quei colleghi, come l'onorevole Adornato, che collocano qui, in questo momento e in questo tempo politico, la loro sincera e sicura convinzione circa la validità della prospettiva dell'elezione diretta del *premier* nel nostro paese, ebbene, quei colleghi devono farsi carico della consapevolezza che, sia sul piano politico, sia sul piano del dibattito culturale e costituzionale, il paese non è ancora giunto alla condizione di registrare un vasto — cioè, il necessario — consenso atto a conseguire oggi tale profonda innovazione.

Sia chiaro, io stesso convengo sulla necessità che si possa e si debba arrivare all'elezione diretta del capo del Governo. Dicevo che non mi pare ve ne siano le condizioni per l'immediato futuro, neanche sul piano del dibattito culturale oltre che di quello politico; poiché stiamo parlando dell'Italia e non di altre situazioni, su questo punto concordo con talune considerazioni molto pertinenti e puntuali che ha rimarcato ieri il collega Bassanini. In primo luogo, la proposta dell'elezione diretta del *premier* non è accompagnata da una contestuale e solida proposizione di nuovi ed adeguati pesi e contrappesi, come sarebbe necessario per rappresentare davvero una profonda ed organica innovazione, che sia, appunto, una profonda ed organica innovazione dell'equilibrio costituzionale del nostro paese!

Bisogna anche tener conto che essa si colloca in questo momento in una situazione già molto squilibrata su fronti delicatissimi. Il sistema informativo, l'informazione televisiva sono problemi decisivi e, ad oggi, tutt'altro che risolti in termini di equilibrio.

In una situazione come quella che ho

descritto, la bontà della tesi, che io pure sostengo, dell'elezione diretta del *premier* mi pare che porti più acqua al mulino della scuola presidenzialistica di Fini e dei suoi, piuttosto che a quella che si inaugurò, non molto tempo fa, con le proposte di alcuni, tra i quali l'onorevole Segni.

L'onorevole Adornato e l'onorevole Masi sanno perfettamente che la modifica dell'articolo 122 proposta è già un grande passo in avanti, quello possibile oggi poiché aggrega il consenso necessario per la sua approvazione ed entrata in vigore. Sanno perfettamente che nelle regioni, su quella base costituzionale nuova, si svilupperà un dibattito ampio proprio ai fini della realizzazione dell'elezione diretta del presidente della giunta. E sanno altrettanto chiaramente che proprio quel dibattito può aiutare molto l'altro relativo alla prospettiva dell'elezione del *premier* nazionale, in un quadro che non sarebbe di alcuna concessione al presidenzialismo, per così dire di concezione sudamericana.

La norma transitoria, invece, nel determinare subito l'elezione diretta del presidente della regione, compie una scelta che al momento attuale non ha e non riuscirebbe ad avere il consenso necessario e, al contempo, anziché aprire nuove frontiere all'innovazione costituzionale sulla forma di Governo del nostro paese rischia di chiuderle e comunque di frenarle e di rallentarle. Mentre il nuovo articolo 122 — l'articolo 1 del testo unificato elaborato dalla Commissione affari costituzionali — apre una grande possibilità affinché le regioni dispieghino una loro reale e maggiore autonomia volta alla definizione della propria organizzazione istituzionale, fino alla concreta possibilità (ieri e ancora oggi inesistente) di arrivare all'elezione diretta del presidente della regione, la norma transitoria scavalca l'essenza di quella grande autonomia che sta per essere riconosciuta e obbliga subito, dalle prossime elezioni, all'elezione diretta del presidente della giunta. Mi verrebbe da dire che è come cominciare una casa dal tetto: sicuramente non è il migliore degli inizi. È una norma transitoria a cui mi pare manchi proprio e soprattutto il carattere — che dovrebbe appunto avere — della transitorietà.

Al riguardo c'è un'argomentazione: evitare che le elezioni della prossima primavera si svolgano ancora con il vecchio sistema proporzionale. Sarebbe — lo penso anch'io — una iattura per il rinnovamento politico del paese e per gli italiani che si sono recati alle urne per il referendum. Occorre agire, allora, sulla legge elettorale. Meglio sarebbe che la legge di modifica dell'attuale legge elettorale per le regioni demandasse ai consigli regionali di definire, nella loro autonomia, il sistema elettorale per il rinnovo dei consigli del prossimo anno; un'autonomia che non può e non deve ledere però l'indirizzo referendario e che quindi è necessario si espliciti nell'ambito di una chiara e codificata prevalenza dell'uninomiale maggioritario. Questa è la strada che riteniamo si debba percorrere e sulla quale dovrebbe essere sicuramente più facile (o quanto meno auspicabile) trovare un punto di intesa ampiamente sostenuto; quello che serve per avere un nuovo e buon articolo 122 per il prossimo futuro e le elezioni del prossimo anno con un sistema prevalentemente uninomiale maggioritario.

Si tratta, da un lato, per la maggioranza, di non forzare ora, quanto all'elezione diretta del presidente della regione, prima che il nuovo articolo 122 consenta alle autonomie regionali di sviluppare, appunto, la loro riconosciuta maggiore autonomia ai fini della stessa definizione della loro forma di Governo. E si tratta, dall'altro lato, per alcune delle maggiori forze dell'opposizione, di convenire che le assemblee elettive dell'ultimo livello istituzionale ancora regolato con il sistema proporzionale debbano essere rinnovate sulla base di un sistema elettorale che recepisca pienamente l'indirizzo esplicito del referendum. Francamente, anche il fatto che le regioni debbano strutturare il loro sistema elettorale guardando più in direzione dei meccanismi elettorali che regolano la formazione dei consigli comunali e provinciali anziché in direzione di quello che disciplina le elezioni delle assemblee legislative nazionali mi pare una riduzione della rilevanza delle regioni, nonché una consistente attenuazione di quel federalismo o regionalismo forte di cui tutti, e noi sicuramente, sottolineiamo l'importanza e la necessità.

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

**TULLIO GRIMALDI.** Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, colleghi, se non fossero venuti i miei colleghi di gruppo a tenermi compagnia, probabilmente avrei potuto battere un primato, quello di parlare in un'aula assolutamente vuota. Chiedo quindi scusa al rappresentante del Governo per il fatto di costringerlo a restare ancora qui, in aula, qualche minuto e ai consiglieri stenografi che devono provvedere alla stesura del resoconto stenografico. Dico questo con riferimento non alla disattenzione verso la mia persona, che naturalmente è cosa trascurabile, ma a quella su un argomento di dibattito che meriterebbe di più, e meriterebbe di più forse proprio da parte dei rappresentanti della maggioranza e del Governo, che si sono accinti a questa modifica costituzionale trascurando forse i guasti che possono derivarne e l'impianto complessivo. Guasti ai quali — è stato già accennato — potrebbe rimediare soltanto la Corte costituzionale che, se la legge sarà approvata, dovrà sicuramente essere investita della vicenda.

Noi abbiamo presentato una questione pregiudiziale che è stata respinta dall'Assemblea. Non voglio tornare sugli stessi argomenti, ma desidero sottolineare alcuni aspetti che forse sono sfuggiti nel dibattito precedente.

Nel testo vi è un'enorme contraddizione tra gli articoli 1 e 2 ed io mi chiedo come essa possa conciliarsi. L'articolo 2 detta infatti norme per le elezioni dei consigli regionali fino al 1995, contraddicendo al testo dell'articolo 122 della Costituzione che resta in vigore fino a quella data, visto che lo stesso articolo 2 prevede l'entrata in vigore della modifica a partire dal 1995.

Qui non si tratta di successione di leggi ordinarie nel tempo o di interpretazione delle leggi; siamo di fronte a norme costituzionali: una norma costituzionale principale, l'articolo 122, approvata dal costituente, ed una norma di valore costituzionale, approvata con la procedura prevista dall'articolo 138 della Costituzione. Cosa avviene in questo caso? Come deve essere risolta tale

palese contraddizione? Non vi è altro rimedio che il ricorso alla Corte costituzionale, perché vi è una palese incostituzionalità delle norme, per contraddizione. Non ho trovato precedenti in tal senso e penso che questo sia il primo caso in cui si profili una tale colossale anomalia. La norma dell'articolo 122 detta disposizioni per l'elezione dei consigli regionali e per l'eventuale elezione diretta del presidente della regione, mentre la norma transitoria, sia pure per le elezioni che si dovrebbero tenere nel 1995, detta precise condizioni per la formulazione delle leggi regionali o della legge nazionale.

Si tratta di un'anomalia costituzionale che va immediatamente denunciata. Ma c'è di più: per poter modificare il sistema elettorale per il 1995 e per gli anni successivi, adeguandolo — si dice — ai principi maggioritari che sono stati introdotti nel nostro paese dopo il referendum, dovremmo modificare l'articolo 122 della Costituzione. Anche qui bisogna però fare attenzione perché il sistema maggioritario, che potrebbe andar bene, deve comunque prevedere una tutela delle minoranze, altrimenti si violerebbe un altro articolo della Costituzione; mi riferisco, ad esempio, al comma secondo dell'articolo 83, il quale prescrive che i consigli regionali designino tre consiglieri per l'elezione del Presidente della Repubblica, eletti in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze. Come verrebbe assicurato tale rispetto delle minoranze se, per avventura, i consigli regionali adottassero un sistema maggioritario così ferreo da escludere l'espressione delle stesse? Si tratta dunque di una palese violazione dell'impianto costituzionale, per lo meno sotto tale profilo.

Ma vi sono anche altri aspetti di incostituzionalità che emergono immediatamente dalla formulazione di questa proposta. Per esempio, il nuovo articolo 122 prevede la facoltà, per le regioni, di introdurre l'elezione diretta del presidente della regione (in questo caso non dovrebbe più essere chiamato presidente della giunta).

Ebbene, anche in questo caso l'impianto costituzionale dovrebbe essere completamente diverso. Non si può modificare una norma della Costituzione contraddicendone altre, perché in tal caso non avviene quel che

succede per le leggi ordinarie, per le quali la modifica di una norma trascina anche le altre; ci troviamo dunque di fronte ad una norma costituzionale che contraddice altre norme della Costituzione che restano in vigore.

Faccio alcuni esempi. Come si potrà applicare l'articolo 126 della Costituzione stessa, che prevede che il consiglio regionale possa essere sciolto quando compia atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, o non corrisponda all'invito del Governo di sostituire la giunta o il presidente, che abbiano compiuto analoghi atti o violazioni, nel momento in cui il presidente della regione viene eletto direttamente dagli elettori e non dal consiglio regionale? È evidente, quindi, che non basta modificare l'articolo 122 della Costituzione. È questa una dimenticanza del Governo o della Commissione, del relatore? Come si farà in tale ipotesi ad intervenire su un consiglio regionale, su un governo regionale?

L'articolo 121 della Costituzione indica gli organi della regione e fa del presidente della giunta regionale un'espressione del consiglio, quindi un organo esecutivo. Non vi è neppure un parallelo con il Governo nazionale. L'articolo 95 della Costituzione prevede, infatti, che il Presidente del Consiglio stabilisce l'indirizzo del Governo; di conseguenza, nel caso in cui il Presidente del Consiglio si dimetta, si dimette l'intero Governo. Nel caso in esame, invece, la situazione è diversa: il presidente rappresenta la giunta, organo esecutivo del consiglio regionale; quindi il presidente non è altro che un organo amministrativo di esecuzione, pur se con una valenza politica. Ebbene, se non si cambia questo impianto complessivo del funzionamento della regione, non è possibile introdurre una sorta di presidenzialismo nel consiglio regionale. Non ci stiamo occupando dell'elezione dei consigli comunali o provinciali; qui non si tratta dell'elezione diretta del sindaco, introdotta dalla nuova modifica.

Come si vede, si è posta mano alla Costituzione un po' come farebbe un elefante in un negozio di porcellane. Attenzione, perché, qualcuno ha già detto, non si gioca con la Costituzione! Vorrei ricordare che la Co-

stituzione repubblicana — non lo dico per usare un'espressione retorica —, oltre ad essere la conseguenza di lacrime e sangue, è anche frutto di un pensiero, di una cultura, anzi, di più culture.

Oggi si vuole scardinare la Costituzione cominciando dal tetto per precipitare fino alle fondamenta.

**PRESIDENTE.** Onorevole Grimaldi, l'avverto che il tempo a sua disposizione è scaduto.

**TULLIO GRIMALDI.** Concludo, signor Presidente.

Come dicevo, si scardina l'impianto complessivo della Costituzione, introducendo una prima forma di presidenzialismo attraverso l'elezione del presidente della regione.

L'incostituzionalità di tale norma è di un'evidenza palese, perché ci accingiamo ad approvare uno strumento che difficilmente potrà essere utilizzato. Non vedo, infatti, come sia possibile non far ricorso alla Corte costituzionale nel momento in cui, per avventura, si dovessero svolgere elezioni seguendo il meccanismo previsto da tale norma (*Applausi dei deputati del gruppo di rifondazione comunista-progressisti*).

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

**DIEGO NOVELLI.** Signor Presidente e superstiti colleghi ...

**PRESIDENTE.** Ma affezionati...!

**DIEGO NOVELLI.** Pochi, ma buoni. Ma se dovete andarvene, fatelo pure, non abbiate preoccupazioni ...!

Signor Presidente, ancora una volta stiamo assistendo ad un singolare balletto in materia di riforme istituzionali con atteggiamenti e posizioni non chiare, anzi decisamente equivocate, e con forti elementi di ipocrisia politica, che non possono passare sotto silenzio. Due sono gli aspetti più macroscopici sui quali mi voglio soffermare.

Come accadde nell'XI legislatura, anziché affrontare la delicata questione in modo organico, mettendo mano alle modifiche

che si ritengono necessarie alla seconda parte della nostra Costituzione, quella relativa all'ordinamento, per motivazioni non sempre comprensibili si è voluto partire dalla legge elettorale prima ancora di avere definito quale forma di Stato e quale forma di governo si sarebbero scelte. Nella costruzione di quella che è stata chiamata la seconda Repubblica, anziché dalle fondamenta del nuovo edificio, si è partiti dal tetto. La legge elettorale, infatti, dovrebbe essere sintonizzata al modello statutale che si vuole realizzare.

Ma allora si disse che non si poteva rinviare la riforma elettorale perché il popolo si era pronunciato a stragrande maggioranza per il referendum proposto dai cosiddetti pattisti e perché gravava la minaccia di altri referendum. Così, ad esempio, si è varata la legge n. 81 per l'elezione dei sindaci e dei consigli comunali e provinciali che, al di là di quello che si vuole far credere, presenta lacune e difetti, alcuni di estrema gravità. Basti citare il caso, rivelatosi tutt'altro che quasi impossibile — come avevano sostenuto illustri, o presunti tali, maestri della materia nella passata legislatura —, di quei sindaci che hanno avuto la disgrazia di raccogliere al primo turno oltre il 50 per cento dei consensi. Essi si trovano oggi senza una maggioranza sicura in consiglio, poiché il riparto dei seggi è avvenuto con il sistema proporzionale, con la polverizzazione della rappresentanza senza premio di maggioranza o di governabilità.

Della legge elettorale per il Parlamento che porta il nome del collega Mattarella è inutile che mi soffermi ad evidenziare i limiti ed i gravi inconvenienti che ha prodotto: sono davanti agli occhi di tutti noi. Direi che quest'aula — quando è un po' più affollata — ne è la fotografia più fedele.

Nella scorsa legislatura la piccola rappresentanza del movimento per la democrazia: la Rete aveva avanzato sin dalle prime battute, nella Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, una proposta che noi ritenevamo ragionevole e che era fortemente innovativa. Avevamo proposto di dare vita immediatamente ad un'Assemblea costituente che agisse in parallelo con le due Camere, composta da 150 membri, eletti

con il sistema proporzionale al fine di garantire il massimo della rappresentatività, affidandole il compito della revisione della seconda parte della Costituzione. In sei mesi quel lavoro avrebbe potuto essere svolto; dopo di che, sulla base del nuovo modello di organizzazione dello Stato e del Governo indicato dai neocostituenti, si sarebbe provveduto alla definizione delle nuove leggi elettorali per il Parlamento, le regioni, le province e i comuni.

Si è voluto, invece, cavalcare il «nuovismo», rappresentato dal fronte dei pattisti, autoproclamatisi i «rinnovatori» — con molta disinvoltura, visti certi personaggi saliti su quel carro —, accusando, anzi demonizzando, tutti coloro che tentavano di fare un discorso razionale e coerente, abbandonando le enfattizzazioni e le forme di fanatismo. E noi siamo stati accusati di essere vetero-conservatori, cioè difensori del vecchio regime.

Questa gigantesca operazione di manipolazione dell'opinione pubblica è stata presentata all'insegna del cambiamento — ricordo un manifesto a sostegno di quel referendum sul quale era scritto «si cambia» — e della governabilità. L'impiastrato che ne è venuto fuori sotto tutti i punti di vista è quotidianamente sofferto da tutti noi, dalle istituzioni, dal paese intero. Malgrado la disastrosa strada imboccata, la Commissione bicamerale aveva comunque prodotto, a mio avviso, sulla base di un serio lavoro di elaborazione e di confronto non limitato solo alle forze politiche (voglio ricordare le numerose audizioni, i confronti, la comparazione delle Costituzioni di mezzo mondo), alcune proposte concrete di modifica della forma Stato e di Governo che recepivano le istanze di rinnovamento e di cambiamento espresse dal corpo sociale del paese. Evito l'espressione «società civile» ed uso quella di «corpo sociale» poiché, essendo da sette anni in Parlamento, mi rifiuto di considerarmi appartenente alla società «incivile»...

Il primo atto, la prima riforma che gli eletti della XII legislatura avrebbero dovuto compiere era quello di carattere istituzionale. Non si partiva da zero; c'erano gli elaborati con le relative proposte avanzate pressoché all'unanimità dalla bicamerale. Chi vi

parla non aveva condiviso al 100 per cento quelle relazioni ed indicazioni; però accettavo che fossero assunte come base di partenza per l'elaborazione delle riforme istituzionali da varare nel corso di questa legislatura.

Niente di tutto ciò è stato fatto; ancora una volta non si è giocato a carte scoperte, con lealtà e con chiarezza. Questa singolare maggioranza su cui si regge l'attuale Governo è costituita da rappresentanze politiche mosse da spinte pressoché uguali come intensità ma contrarie come intenzioni che, come ci ricorda una semplice legge di fisica imparata alla scuola dell'obbligo, si elidono a vicenda, come due forze uguali e contrarie.

Lo spirito presidenzialista e centralista di una parte della maggioranza è in contrasto stridente con quello federalista ed autonomista di un'altra. La prima occasione — come quella della legge elettorale per il rinnovo dei consigli regionali — è stata utilizzata per introdurre contemporaneamente elementi di presidenzialismo e di pseudofederalismo. Il tutto è avvenuto in modo surrettizio e pasticciato, con contributi equivoci, e gabelato come confronto dialettico e democratico che si sarebbe sviluppato all'interno della I Commissione affari costituzionali e che ha coinvolto maggioranza e parte dell'opposizione.

Non appartengo alla scuola dei demonizzatori del presidenzialismo e mi guardo bene dal considerarlo *tout court* una forma autoritaria di governo della cosa pubblica. Rifiuto però — anzi combatto e combatterò con tutte le mie forze — la cultura politica che oggi in Italia sta dietro (e poi nemmeno tanto) questa forma di rappresentanza istituzionale. Avverto più che mai la presenza oggi in Italia di un processo involutivo di estrema gravità, che non può non preoccupare e che va ben al di là del momento contingente, di una legge elettorale per il prossimo rinnovo dei consigli regionali che tanto sta a cuore al collega Adornato; è un processo che sta producendo guasti profondi a livello delle coscienze.

Non capire il fenomeno negativo in atto è da irresponsabili; non cogliere il clima e l'atmosfera che si sono creati dopo il 27 marzo mi sembra gravissimo da parte di

tutti, indipendentemente dalla collocazione politica di ognuno. Se dovessi sintetizzare molto grossolanamente i fatti emersi in questa breve ma intensa e preoccupante stagione politica, li racchiuderei in una battuta: dalla rivalutazione della Vandea alla proposta di riapertura delle case chiuse; questo è quanto sta accadendo in Italia.

Qualcuno obietterà che tutto ciò non c'entra con la legge elettorale per i consigli regionali e con la modifica dell'articolo 122 della nostra Costituzione. Il presidente Selva mi consentirà un inciso, che rivolgo agli assenti illustri professori ordinari di prima fascia, che in queste settimane ci hanno impartito lezioni di diritto costituzionale, ed ai loro amici apprendisti stregoni in materia: come abbiano potuto dimenticare gli articoli 121 e 123, che sono strettamente legati al contenuto dell'articolo 122 della Costituzione.

È un gravissimo errore di «grammatica» costituzionale modificare un articolo e lasciare immutati gli altri due ad esso strettamente collegati!

Ritengo che la modifica dell'articolo 122 come è stata elaborata e proposta altro non sia che il grimaldello, l'anticipazione di ciò che realmente si vuole perseguire per il modello statuale e che non si ha il coraggio di riconoscere esplicitamente, almeno nel dibattito in corso. Come disgiungere questa proposta da quella degli onorevoli Calderisi ed altri — molti ingenui: magari ci sono cascati senza leggere il contenuto del progetto di legge! — per la modifica degli articoli 56 e 57 della Costituzione, furbescamente presentata nel titolo come riduzione del numero dei parlamentari? Chi non è, a parole, d'accordo sulla riduzione del numero dei parlamentari? In realtà la proposta di Calderisi altro non è che il recepimento di fatto della legge elettorale invocata da anni dall'onorevole Pannella e dai suoi amici.

E come disgiungere tutto questo dall'appello lanciato nei giorni scorsi da una risorta pattuglia di pattisti referendari, che vede — ahimé — intruppato anche l'ex segretario del PDS?

Sono segnali preoccupanti, se non altro per la confusione che generano e per le strade che aprono ai disegni di chi mal

sopporta il fardello della pratica della democrazia, di chi coltiva la cultura plebiscitaria, populista, demagogica della semplificazione e, di conseguenza, della riduzione degli spazi democratici.

Nel profondo dell'animo di ogni individuo — direi di ognuno di noi — esistono germi di fascismo, inteso come arroganza, prepotenza, egoismo, individualismo, volgarità, violenza, autoritarismo. Questo malefico virus non si manifesta se gli anticorpi funzionano, se sono attivi: mi riferisco alla democrazia, alla partecipazione, alla consapevolezza dei cittadini, al loro coinvolgimento, alla loro corresponsabilizzazione — senza mitizzare la partecipazione, che non significa soltanto avere il diritto di rivendicare qualcosa, ma vuol dire anche assumersi responsabilità, essere consapevoli —, la solidarietà, alla giustizia e alla moralità.

Nel momento in cui salta — e secondo me è saltato — il coperchio della ragione, il peggio viene ostentato, come stiamo vedendo in questi mesi e nelle ultime settimane. Nel mai sufficientemente deprecato passato regime alcune cose venivano commesse, ma ci si vergognava: oggi vengono esaltate, sono presentate come credenziali, sono ostentate. La ricchezza, un certo modello di vita (pensiamo soltanto al numero delle ville che abbiamo visto passare in queste settimane su tutti i rotocalchi): non dico che gli altri non le avessero, ma almeno avevano il pudore di nasconderle. No: oggi diventa un titolo di merito, una forma di esaltazione (soprattutto per la gente più semplice e per i gonzi).

Ecco qual è il rischio maggiore che stiamo correndo.

Con questo provvedimento si va oggettivamente in quella direzione — piaccia o non piaccia agli amici progressisti-federativi che l'hanno sostenuto —, che è negativa e pericolosa. Ecco perché il nostro piccolo raggruppamento di parlamentari della Rete, che fa parte del gruppo progressisti-federativo, negherà il proprio voto favorevole alla proposta di legge costituzionale. Ci impegneremo anzi, in tutte le sedi, per contrastare la direzione verso la quale si vuole indirizzare il nostro paese e cercheremo di indicare la necessità di unire senza ambigui-

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 23 SETTEMBRE 1994

tà, senza tentennamenti, le forze politiche, culturali e morali che rifiutano questo modello.

È necessario creare un clima — *mutatis mutandis* — di tipo ciellenistico, senza timore di acquisire la definizione di «vetero» o di nostalgico. È cambiata la storia, è mutato il momento, ma la situazione è talmente grave che è necessario reintrodurre elementi che portino all'unità su alcuni principi e su determinati valori, come seppero fare i nostri padri ed i nostri fratelli maggiori allora, segnando in modo netto lo spartiacque tra democrazia ed autoritarismo.

La vocazione autoritaria è palese, la si avverte. La si gabella per efficienza, si rileva che occorre semplificare; addirittura qualche pseudointellettuale l'ha teorizzata, sottolineando che ormai sono superate le forme di rappresentanza parlamentare, cose dei secoli scorsi. Abbiamo la telematica, l'informatica, arriveremo a questo tipo di democrazia diretta: rimanendo tranquillamente a casa, in villa o in una soffitta, secondo le condizioni economiche in cui ogni cittadino si troverà, schiacciando un bottone si potrà avere un rapporto, interloquire direttamente con il potere.

Credo sia giunto il momento di segnare lo spartiacque tra democrazia e autoritarismo, tra moderna civiltà e sottocultura della videocrazia.

**PRESIDENTE.** Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

#### **Per lo svolgimento di una interpellanza.**

**ITALO REALE.** Chiedo di parlare.

**PRESIDENTE.** Ne ha facoltà.

**ITALO REALE.** Intendo sollecitare lo svolgimento della mia interpellanza n. 2-00067, del 21 giugno 1994, sullo stato della giustizia in Calabria.

La situazione è del tutto evidente: il tribunale di Catanzaro sospende le udienze senza detenuti fino al 31 dicembre 1995, una parte lesa fa lo sciopero della fame davanti al tribunale di Reggio Calabria per ottenere giustizia ed un sostituto procuratore della

Repubblica dorme in carcere perché in nessun altro modo gli si può garantire la sicurezza. Sarebbe dunque opportuno che il ministro di grazia e giustizia rispondesse alla mia interpellanza: ne chiedo pertanto un sollecito svolgimento.

**PRESIDENTE.** Lei è fortunato, onorevole Reale, perché è presente il ministro per i rapporti con il Parlamento, che credo potrà farsi portatore della sua richiesta. Comunque la Presidenza si attiverà nel senso da lei indicato.

**ITALO REALE.** Ringrazio anche il ministro e gli auguro una pronta guarigione.

**PRESIDENTE.** Ci associamo tutti.

#### **Ordine del giorno della prossima seduta.**

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

Lunedì 26 settembre 1994, alle 15:

1. — *Interpellanze e interrogazioni.*

1. — *Seguito della discussione del progetto di legge costituzionale:*

CALDERISI ed altri; ADORNATO ed altri; DISEGNO DI LEGGE DI INIZIATIVA DEL GOVERNO; UGOLINI ed altri; BASSANINI ed altri; MASI ed altri; MAZZONE ed altri. — Modifica dell'articolo 122 della Costituzione (724 - 767 - 872 - 888 - 911 - 1006 - 1008).

*Relatore:* Calderisi.

**La seduta termina alle 12,45.**

**IL CONSIGLIERE CAPO  
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA  
DOTT. VINCENZO ARISTA**

**L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DOTT. MARIO CORSO**

*Licenziato per la composizione e la stampa dal Servizio Stenografia alle 16,50.*

---

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 23 SETTEMBRE 1994

---

abete industria poligrafica s.p.a.  
Via Prenestina, 683  
00155 - Roma