

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 16 LUGLIO 1993

RESOCONTO STENOGRAFICO

219.

SEDUTA DI VENERDÌ 16 LUGLIO 1993

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **MARIO CLEMENTE MASTELLA**

INDICE

| | PAG. | | PAG. |
|--|---|---|-------|
| Disegni di legge di conversione: (Autorizzazione di relazione orale) . . . | 16291 | D'AQUINO SAVERIO, <i>Sottosegretario di Stato per l'interno</i> | 16296 |
| Proposta di legge (Discussione): S. 115-130-348-353-372-889-1045-1050-1281. — Senatori PECCHIOLI ed altri; DE MATTEO; COMPAGNA ed altri; COMPAGNA ed altri; FABBRI ed altri; ACQUAVIVA ed altri; GAVA ed altri; SPERONI ed altri; ROCCHI ed altri — Norme per l'elezione del Senato della Repubblica (<i>Approvata dal Senato</i>) (2870). PRESIDENTE . . . | 16292, 16296, 16299, 16302, 16304, 16307, 16312 | LANDI BRUNO (gruppo PSI) | 16302 |
| BALOCCHI ENZO (gruppo DC) | 16304 | MATTARELLA SERGIO (gruppo DC), <i>Relatore</i> | 16292 |
| BENEDETTI GIANFILIPPO (gruppo rifondazione comunista) | 16299 | ROSSI LUIGI (gruppo lega nord) | 16307 |
| BOATO MARCO (gruppo dei verdi) | 16296 | Proposte di legge: (Assegnazione a Commissione in sede referente e fissazione del termine per la presentazione della relazione all'Assemblea) | 16291 |
| | | (Autorizzazione di relazione orale) | 16291 |
| | | Ordine del giorno della prossima seduta | 16312 |

219.

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*.

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 16 LUGLIO 1993

La seduta comincia alle 9,35.

ANTONIO BRUNO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta di ieri.

(È approvato).

Autorizzazioni di relazione orale.

PRESIDENTE. La VI Commissione permanente (Finanze) ha deliberato di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente all'Assemblea sui seguenti progetti di legge:

«Conversione in legge del decreto-legge 30 giugno 1993, n. 213, recante armonizzazione delle disposizioni in materia di imposte sugli oli minerali, sull'alcole, sulle bevande alcoliche, sui tabacchi lavorati e in materia di IVA con quelle recate da direttive CEE e modificazioni conseguenti a detta armonizzazione, nonché disposizioni concernenti la disciplina dei Centri autorizzati di assistenza fiscale, le procedure dei rimborsi di imposta, l'esclusione dall'ILOR dei redditi di impresa fino all'ammontare corrispondente al contributo diretto lavorativo, istituzione per il 1993 di una imposta erariale straordinaria su taluni beni ed altre disposizioni tributarie» (2856) e abbinati nn. 276-405-618-688-1239-1435-1912-2360-2792. (La Commissione ha proceduto all'esame abbinato).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Le Commissioni riunite V (Bilancio) e VI (Finanze) hanno deliberato di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente all'Assemblea sul seguente disegno di legge:

«Conversione in legge del decreto-legge 21 giugno 1993, n. 198, recante norme urgenti sull'accertamento definitivo del capitale iniziale degli enti pubblici trasformati in società per azioni, ai sensi del capo III del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359» (2824).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Assegnazione di una proposta di legge a Commissione in sede referente e fissazione del termine per la presentazione della relazione all'Assemblea.

PRESIDENTE. A norma del comma 1 dell'articolo 72 del regolamento, comunico che la seguente proposta di legge è deferita alla sottoindicata Commissione permanente in sede referente:

alla I Commissione (Affari costituzionali):

TASSI; OCCHETTO ed altri; MAMMI, FORLANI ed altri; ALTISSIMO ed altri; ALTISSIMO ed altri; PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE; POTTI; TATARELLA; SAVINO; PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE; ZANONE; MATTARELLA ed

altri; BOSSI ed altri; SAVINO; LANDI; NANIA; SAVINO e SEGNI ed altri: «Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati» (già approvata in un testo unificato dalla Camera e modificata dal Senato) (60-102-104-535-868-869-889-960-962-1600-1957-2052-2331-2397-2496-2521-2604-2606-2608-B).

Ai sensi del comma 3 dell'articolo 81 del regolamento, la presentazione della relazione per l'Assemblea dei suddetti progetti di legge dovrà avvenire entro giovedì 22 luglio 1993.

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

Discussione della proposta di legge: S. 115-130-348-353-372-889-1045-1050-1281.
— Senatori Pecchioli ed altri; De Matteo; Compagna ed altri; Compagna ed altri; Fabbri ed altri; Acquaviva ed altri; Gava ed altri; Speroni ed altri; Rocchi ed altri: Norme per l'elezione del Senato della Repubblica (approvata dal Senato) (2870).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge, già approvata dal Senato, di iniziativa dei senatori Pecchioli ed altri; De Matteo; Compagna ed altri; Compagna ed altri; Fabbri ed altri; Acquaviva ed altri; Gava ed altri; Speroni ed altri; Rocchi ed altri: Norme per l'elezione del Senato della Repubblica.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ricordo che nella seduta di ieri la I Commissione (Affari costituzionali) è stata autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, onorevole Mattarella, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

SERGIO MATTARELLA, Relatore. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, il testo che ci perviene dal Senato sulla riforma elettorale dello stesso e che la I Commissione ha esaminato nei giorni scorsi ed ha rimesso all'Assemblea si fonda sullo schema quale deriva dal referendum che sulla legge elettorale del Senato si è svolto nei mesi scorsi, dando vita ad un

dibattito certamente di rilievo, ma assai più contenuto di quello che si è svolto sulla riforma della legge elettorale per la Camera dei deputati. Il Senato ha infatti mantenuto i propri lavori nell'ambito dei binari segnati dal quesito referendario approvato a larga maggioranza dal corpo elettorale. Di conseguenza, i dissensi e le contrapposizioni sono stati piuttosto limitati, non perché non siano mancate fin dall'inizio obiezioni di fondo rispetto all'impianto referendario, ma perché prima al Senato ed in seguito nella I Commissione della Camera ci si è resi conto che il quesito referendario, pur non creando, per alcune parti, vincoli giuridici, ne creava tuttavia di politici, che sono stati pienamente rispettati.

In realtà, il testo che la I Commissione trasmette all'Assemblea e che io ho il compito di illustrare si basa su linee affini a quelle del provvedimento che la Camera ha licenziato e che riguarda la legge elettorale della Camera, naturalmente con alcune diversità che, ripeto, sono collegabili all'integrale corrispondenza al testo del quesito referendario di cui ho appena parlato. Da ciò derivava (e questo prevede il testo che il Senato ci ha inviato e che la I Commissione rimette all'Assemblea) un sistema elettorale basato su un unico turno con unico voto, con lo scomputo integrale dei voti dei candidati eletti nei collegi uninominali per definire il calcolo dei voti in base ai quali ripartire i seggi della parte proporzionale, con una percentuale del 75 per cento di maggioritario e del 25 per cento di proporzionale.

Come è noto, tutto questo è ottenuto con la soppressione, nella normativa previgente, della norma che limitava al conseguimento del 65 per cento l'elezione diretta in un singolo collegio.

Su questo impianto il Senato — e così la I Commissione della Camera — ha provveduto a definire un testo più completo di quanto non risultasse dal semplice ritaglio operato dal quesito referendario sulle precedenti norme. Non vi sono pertanto molti elementi dei quali informare l'Assemblea in ordine al lavoro svolto dalla I Commissione. Faccio soltanto qualche riferimento alle modifiche apportate dalla Commissione al testo

del Senato, i cui tratti di fondo ho appena delineato.

Il primo dei mutamenti di rilievo si riferisce alla possibilità, introdotta dalla Commissione, di presentare candidature individuali. Il testo del Senato, ricalcando la precedente normativa lasciata inalterata dal referendum, prevedeva che ciascuna candidatura in collegi uninominali dovesse essere presentata contestualmente in collegamento con altre candidature, nell'ambito di gruppi elettorali — cioè di partiti, o movimenti che fossero — di almeno tre candidati. Era quindi preclusa la possibilità di presentare candidature cosiddette indipendenti (cioè in realtà individuali, essendo tutte le candidature caratterizzate dall'indipendenza nei collegi uninominali), non collegate ad altra candidatura o comunque ad una qualsiasi formazione politica. La Commissione ha inserito una norma che consente questa eventualità, prevedendo che sia possibile la presentazione di candidature individuali, non collegate ad altre e non inserite in un gruppo elettorale.

Una seconda modifica introdotta dalla I Commissione della Camera riguarda la soppressione di un privilegio fin qui concesso ai partiti politici presenti in Parlamento, rappresentato dalla possibilità di presentare candidature senza obbligo di sottoscrizione da parte del presentatore, ma soltanto in base alla dichiarazione del segretario nazionale del partito o di un suo delegato. Una norma analoga (che nella fase della predisposizione e della presentazione delle candidature privilegiava i partiti politici presenti in Parlamento rispetto ad altre formazioni o ad altre iniziative) nelle scorse settimane era stata già soppressa da parte della Camera nel testo della propria legge elettorale; e il Senato ha confermato tale soppressione. Di conseguenza, anche per omogeneità di criteri, la Commissione propone di introdurre nella legge per il Senato la stessa disposizione, abolendo il privilegio rappresentato dalla possibilità per i partiti presenti in Parlamento di avanzare candidature senza che siano accompagnate dallo stesso numero di sottoscrizioni richiesto per qualunque altra candidatura.

Una terza modifica di un certo rilievo è

quella che concerne la delega concessa al Governo per emanare entro quattro mesi un decreto legislativo che contenga la determinazione dei collegi elettorali in base ai quali andare a votare con il nuovo sistema. Al riguardo vi era un'esigenza che aveva portato anche alla richiesta di raccordo dei lavori delle due Commissioni e delle due Assemblee più volte avanzata dai Presidenti delle due Camere. Mi riferisco alla necessità di disporre di due testi di delega non soltanto affini, ma in alcune parti assolutamente identici, per consentire così che la procedura da seguire da parte del Governo per la delega fosse unica e che fosse unico anche l'organo tecnico, la commissione di esperti di cui il Governo deve avvalersi e alle cui conclusioni dovrà tendenzialmente uniformarsi.

A questo riguardo si è qui proceduto ad una modifica della delega contenuta nel testo della legge elettorale per il Senato, per renderla appunto in alcune parti non soltanto simile, ma addirittura uguale alla delega contenuta nella legge elettorale per la Camera, che nei giorni scorsi era stata modificata dal Senato. In questo modo le deleghe sono in alcune parti identiche, soprattutto quanto alla composizione della commissione di esperti e alla procedura che condurrà all'emanazione del decreto legislativo; e in altre lo sono nella sostanza, ad esempio per quanto riguarda i criteri in base ai quali formare i collegi per la Camera e per il Senato.

Una quarta modifica di cui si è molto parlato, signor Presidente, è quella che riguarda la norma introdotta dal Senato sul limite dei mandati parlamentari e comunque sul limite temporale di presenza nel Parlamento. Com'è noto, vi era stato, per così dire, una sorta di incrocio nell'inserimento di norme piuttosto contrastate nell'una e nell'altra Camera: nella legge elettorale per il Senato, il Senato aveva introdotto la norma relativa al limite dei mandati parlamentari; nella legge elettorale per la Camera, la Camera aveva introdotto una norma sul voto degli italiani all'estero. Nei giorni successivi era emersa l'intenzione di modificare queste previsioni. Entrambe infatti, secondo un diffuso orientamento, devono considerarsi di natura costituzionale e

richiedono quindi eventualmente modifiche di carattere costituzionale.

La norma relativa al limite dei mandati, che nel testo inviato dal Senato prevedeva che non potessero essere più ricandidabili i parlamentari che nell'una o nell'altra Camera o in entrambe avessero esercitato tre mandati o comunque almeno quindici anni di attività parlamentare, è stata soppressa dalla Commissione affari costituzionali. E al riguardo, signor Presidente, intendo fare qualche riflessione per consentire una valutazione compiuta ai colleghi, che spero leggeranno il resoconto di questa seduta. Si tratta infatti di un argomento serio e delicato sul quale si deve avere un confronto limpido, privo di qualsiasi strumentalizzazione di carattere propagandistico. L'argomento — ripeto — è in sé serio e merita di essere considerato e trattato adeguatamente e in modo sereno.

In Commissione, Presidente, abbiamo considerato con particolare intensità alcuni elementi. Il primo è quello relativo ai profili di costituzionalità, che anche il Governo ha in Commissione evidenziato con grande puntualità. La norma pervenuta dal Senato prevede infatti un'irreversibile perdita a vita dell'elettorato passivo, disposizione che, condivisa o meno, condivisibile o meno, soltanto la Costituzione potrebbe comunque introdurre, perché si tratterebbe appunto non della perdita dell'eleggibilità, ma della perdita perpetua e irreversibile della capacità elettorale passiva.

Anche un'altra proposta, che pure è stata avanzata in Commissione in subordine e per la verità con molte perplessità, e cioè quella che si potesse essere rieleggibili non immediatamente, ma dopo un arco di due o tre legislature, è stata ritenuta dal Governo caratterizzata da un'alta probabilità di incostituzionalità, e quindi come norma eventualmente da emanare con fonte di rango costituzionale.

Pertanto questo rilievo in ordine alla regola di fondo del comportamento del Parlamento, e cioè il rispetto della Costituzione, è stato il primo, anche se non l'unico, e di per sé risolutivo argomento per eliminare dal testo la norma in questione, al fine di evitare che una legge così importante, così

attesa, così urgente, come quella della riforma elettorale, che può consentire di andare a votare in qualunque momento sia sollecitamente ritenuto utile, sia appesantita con una norma che potrebbe essere oggetto di contenzioso di costituzionalità; ed anche — lo ripeto — per una regola di comportamento ineludibile, che è quella del rispetto delle norme della Costituzione, ciò che supera qualunque altra valutazione.

Si può essere convinti, come molti sono in quest'aula, dell'opportunità di questa disposizione che limita i mandati; si può essere convinti, come è il relatore, che sia auspicabile un forte ricambio della rappresentanza parlamentare, non soltanto nella circostanza attuale ma in generale; però qualunque desiderio o convinzione non può che fermarsi di fronte al dovere prioritario del rispetto della Costituzione, senza il quale salterebbe ogni regola di ordinata convivenza giuridica nel nostro paese.

Un secondo argomento considerato è stato l'orientamento, già maturato, di affidare i due problemi posti dai dibattiti parlamentari puntuali sul voto per gli italiani all'estero e sul limite dei mandati ad una sede più adatta, appunto perché provocatrice o promotrice di norme costituzionali.

Il Governo ha già provveduto per il primo punto, approvando nel Consiglio dei ministri un disegno di legge costituzionale per il voto degli italiani all'estero, che verrà sottoposto al nostro esame nei prossimi giorni. Nella sede della Commissione bicamerale, poi, si è già svolto e si sta svolgendo un dibattito sul limite dei mandati parlamentari, in particolare, e, più in generale, su tutti gli argomenti che attengono al mandato parlamentare, comprese le cause di capacità, ma anche quelle di incompatibilità e di ineleggibilità. È bene dunque che in quella sede si svolga questo confronto per un compiuto, complessivo intervento che disciplini l'argomento.

Signor Presidente e colleghi, non vi è dubbio che da quella norma, che merita rispetto (e per questo è stato chiesto che se ne occupi la Commissione bicamerale *ex professo*), dovrebbero discenderne altre riguardanti i mandati al Parlamento europeo, nei consigli regionali, i ruoli di esecutivo, e

cioè un complesso di responsabilità che va contestualmente considerato. Ecco perché è bene che ciò avvenga nella sede in cui tali confronti, per volontà di questa Camera e del Senato, devono avvenire, cioè la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali.

Vi è infine un quarto argomento, Presidente, che credo sia giusto esplicitare in questa sede e che la Commissione ha già considerato: il rispetto della pubblica opinione. Nel nostro paese vi è certamente una forte aspirazione al ricambio, e questo è un elemento che va rispettato perché rientra nella vita democratica, nelle sue evoluzioni e nel suo andamento. Rispetto della pubblica opinione significa anche, naturalmente, avere il coraggio di assumere orientamenti, esprimere opinioni, prendere decisioni che non siano necessariamente coincidenti con l'umore corrente. Rispettare la pubblica opinione significa cioè anche spiegare e presentare argomenti che possono indurre a riflessione non solo il Parlamento, ma anche l'intero paese. È un elemento, ripeto, che deve essere spiegato con tutta chiarezza: qualunque sia la personale convinzione, qualunque sia la personale aspirazione, o quella delle parti, vi è un punto che non può essere toccato mai, ed è il rispetto della Costituzione e del suo ambito di competenza.

Signor Presidente, mi vorrei soffermare brevemente sulla questione del voto degli italiani all'estero, cui ho già fatto cenno. Il Governo ha predisposto un disegno di legge costituzionale, come ho appena ricordato, che ricalca sostanzialmente gli orientamenti espressi dalla Camera quando ha approvato in aula un emendamento dell'onorevole Tremaglia sulle circoscrizioni estere. Quella normativa viene ritenuta prevalentemente di natura costituzionale (e io ne sono personalmente convinto); quindi il Governo ha provveduto, come si era impegnato a fare, a predisporre un testo a tale riguardo. E gli va dato atto di questo adempimento tempestivo. Quindi affronteremo questo tema in occasione dell'esame di quel provvedimento il più celermente possibile, come è già stato affermato dai Presidenti delle Camere.

Vorrei evidenziare un elemento estraneo

al testo al nostro esame: mi riferisco alla decisione presa dalla Commissione affari costituzionali di chiedere, ottenendo il consenso della Presidenza della Camera e della Conferenza dei presidenti di gruppo, di separare...

GIUSEPPE TATARELLA. Con la nostra riserva.

SERGIO MATTARELLA, *Relatore*. Con la riserva di qualche gruppo. Do atto all'onorevole Tatarella che c'era la riserva del gruppo del Movimento sociale. Come dicevo, la Commissione affari costituzionali ha chiesto di separare l'iter legislativo della riforma elettorale del Senato dal provvedimento che il Senato ci ha contestualmente inviato e che riguarda la disciplina delle campagne elettorali.

Quest'ultimo provvedimento si articola in due parti: la prima attiene alla disciplina del confronto elettorale, e quindi all'accesso ai mezzi di informazione e alle modalità di espressione della propaganda elettorale; mentre la seconda concerne le spese delle campagne elettorali. Si tratta di un argomento di grande importanza che è strettamente collegato al problema del sistema elettorale, in quanto questo non è disciplinato soltanto dai meccanismi che tramutano i voti in seggi per l'una e per l'altra Camera, ma anche dal modo in cui si svolge il confronto elettorale. La Commissione è consapevole, e lo sono anch'io appieno, che una disciplina che si limitasse a definire il sistema elettorale in senso stretto non sarebbe compiuta se non vi fosse una regolamentazione più aggiornata e più efficace del modo in cui si svolge il confronto elettorale, particolarmente se si tiene conto del fatto che ci stiamo orientando — perché questo è quello che sta facendo, con diffusa convinzione, questa Assemblea — verso un sistema elettorale basato su collegi uninominali.

Sotto questo profilo abbiamo deciso di non rinviare *sine die* l'esame di quella normativa, ma di consentire alla I Commissione e all'Assemblea di esaminarlo tempestivamente con un'adeguata dose di approfondimento e riflessione. Si tratta infatti di una materia complessa e il testo che viene dal

Senato richiede molti approfondimenti; ad esso sono stati presentati emendamenti di notevole spessore, particolarmente impegnativi; abbiamo ritenuto pertanto più serio e più responsabile nei confronti dell'Assemblea non rimettere un testo qualsiasi, improvvisato ed approssimativo, ma chiedere un lasso di tempo, per quanto possibile breve, che consenta un esame approfondito. Ciò al fine di sottoporre all'esame dell'Assemblea un testo compiuto da esaminare ed approvare in modo agevole.

È stata una scelta responsabile nei confronti dell'Assemblea e credo che in tal modo potremo affrontare velocemente, come è stato d'altronde disposto dalla Conferenza dei presidenti di gruppo, questo tema. Ciò deve essere fatto tempestivamente perché vi sia una funzionale contestualità tra l'approvazione del sistema elettorale per la Camera e per il Senato e l'approvazione del testo di legge che riguarda la disciplina delle campagne elettorali.

Concludo permettendomi di raccomandare all'Assemblea, a nome della Commissione, l'approvazione del provvedimento (*Applausi*).

PRESIDENTE Ha facoltà di parlare il sottosegretario di Stato per l'interno, onorevole d'Aquino.

MARCO BOATO. Il Governo avrebbe anche potuto mandare un ministro, visto che si tratta di una legge elettorale del Parlamento!

PRESIDENTE. Questo non è colpa del sottosegretario!

MARCO BOATO. È colpa del Governo!

MIRKO TREMAGLIA. È venerdì, per il Governo...!

PRESIDENTE. È in corso la riunione del Consiglio dei ministri, onorevole Boato.

Onorevole d'Aquino?

SAVERIO d'AQUINO, Sottosegretario di Stato per l'interno. Il Governo si riserva di intervenire in sede di replica, signor Presidente.

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

MARCO BOATO. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, colleghi, il relatore Mattarella ha già fatto giustamente riferimento alla necessità di rapportare il lavoro riformatore che stiamo portando avanti all'esito referendario del 18 aprile. La riforma del sistema elettorale, che è tanta parte, anche se non esclusiva, del sistema politico, non ci sarebbe stata o avrebbe avuto tempi assai più dilatati, se non fosse stata assunta l'iniziativa dei referendum, in modo particolare di quello sull'elezione del Senato, e soprattutto se non vi fosse stato il pronunciamento così massiccio, consapevole e generalizzato in tutto il territorio italiano da parte dei cittadini che, con percentuali altissime — 83-84 per cento, a seconda delle situazioni —, si sono espressi a favore di questa riforma elettorale.

Il compito del Parlamento, come sappiamo, è unitario, ma in qualche misura anche differenziato rispetto alla riforma delle leggi elettorali che riguardano i due rami dello stesso Parlamento.

Quanto alla riforma del sistema elettorale del Senato, è giusto affermare, sia pure senza rigidità ideologiche, che il Parlamento deve operare quasi sotto dettatura. Sottolineo il quasi e, soprattutto, voglio ricordare quanto la Corte costituzionale ha affermato fin dall'inizio, cioè che non vi era un obbligo rigido e meccanico di recepimento in legge del contenuto letterale del quesito referendario, ma che si era di fronte all'obbligo politico e istituzionale di non snaturarlo in alcuna forma.

Passando ad un campo completamente diverso, per esempio, è bene che non si ripeta la scandalosa vicenda del referendum sulla responsabilità dei magistrati, a seguito del quale il Parlamento ha prodotto una legge che non ne ha minimamente recepito il significato. E forse soltanto oggi ci si rende conto di quanto questo comportamento sia stato irresponsabile.

Obiettivamente, devo riconoscere che ciò non sta avvenendo per la legge elettorale. Il provvedimento al nostro esame, infatti, che proviene dal Senato e che riguarda la riforma

ma elettorale di quel ramo del Parlamento, sostanzialmente per molti aspetti recepisce positivamente non solo il significato del quesito referendario e l'esito del referendum, ma anche, in qualche modo, l'istanza sistemica che da esso proviene. Vi è però un problema relativo al raccordo con la legge elettorale per la Camera, già varata da questo ramo del Parlamento e che appena ieri è stata approvata anche dal Senato in un testo modificato e che, quindi, tornerà al nostro esame.

Soltanto a considerare tutto questo — la legge elettorale per il Senato approvata dal Senato stesso, che ora è all'esame della Camera e che poi tornerà all'altro ramo del Parlamento; la legge elettorale per la Camera da questa licenziata, modificata dal Senato, che tornerà alla Camera e che presumibilmente dovrà essere riesaminata dal Senato — si comprende quanto sia stata irrazionale la scelta, che noi non abbiamo condiviso, di fare esaminare le leggi elettorali separatamente dai due rami del Parlamento, facendo iniziare ciascun ramo dalla legge elettorale che riguardava se stesso. È stata una scelta irrazionale, che crea notevoli difficoltà di raccordo...

Colleghi deputati, non vorrei disturbarvi, ma se parlaste un po' più piano mi fareste una cortesia!

Dicevo che si è trattato di una scelta irrazionale che crea notevoli difficoltà nel raccordare — raccordo che è invece necessario — la logica — definiamola così — di ciascuna legge elettorale. Signor Presidente, sarebbe stato tutto più semplice se uno dei due rami del Parlamento — quale che fosse, la Camera o il Senato — avesse affrontato unitariamente l'insieme della materia elettorale relativa ad entrambe le Camere e avesse consentito, tra l'altro, di introdurre quegli eventuali ed opportuni bilanciamenti che rientrano nella logica di un sistema elettorale che, allo stato attuale, fino a quando non verrà modificata la Costituzione, elegge un Parlamento composto da due Camere con gli stessi identici poteri nell'ambito di un regime di bicameralismo perfetto. Tutto ciò, quindi, rispetto all'esito referendario comporta, ad esempio, quanto alla legge elettorale per la Camera, non una meccanica

sottoposizione all'esito referendario stesso, bensì un organico inserimento nella logica di un sistema politico elettorale che deve tenersi nel suo insieme ed avere una propria razionalità.

Quali siano gli obiettivi della riforma elettorale ce lo siamo detti più volte in quest'aula e in tutti i dibattiti politici che abbiamo svolto nell'ultimo periodo. Ritengo, però, opportuno ricordarli rapidamente, per sottolineare l'unico vero, grave, limite dell'opera di riforma che stiamo portando avanti. Trattandosi di un limite molto serio, ritengo necessario soffermarmi sullo stesso un istante.

Abbiamo detto molte volte che gli obiettivi della riforma elettorale — e su tale punto mi pare che il consenso sia pressoché unanime — sono, in primo luogo, il superamento dell'exasperata frammentazione delle forze politiche che caratterizza il sistema italiano; il mantenimento comunque — questo secondo obiettivo è connesso al primo ed è necessario per temperarlo — dell'essenziale pluralismo politico e non — appunto — della proliferazione delle forze politiche! In terzo luogo, uno degli obiettivi della riforma consiste nella necessità di un rapporto più stretto e diretto tra cittadini ed eletti; in quarto luogo, *last but not least*, l'introduzione di meccanismi che consentano e che incentivino la cosiddetta democrazia dell'alternanza.

Abbiamo tutti chiaro — almeno credo — che i primi tre obiettivi sostanzialmente sono raggiunti o raggiungibili — perché non vi è mai nulla di meccanico — attraverso le leggi elettorali che stiamo varando, compresa quella per il Senato oggi al nostro esame: superamento della frammentazione delle forze politiche, mantenimento del pluralismo e rapporto più diretto tra cittadini ed eletti.

L'obiettivo che resta invece totalmente insoddisfatto, l'esigenza che mi pare non siamo riusciti a perseguire adeguatamente è quella di introdurre nel sistema elettorale meccanismi istituzionali che vadano nella direzione della democrazia dell'alternanza. So bene e sappiamo tutti bene — se non si vuole fare demagogia — che non esistono meccanismi che *a priori* consentano il raggiungimento di tale obiettivo. Sappiamo tut-

ti bene, inoltre, che le leggi elettorali sono condizioni necessarie ma insufficienti per realizzare un'autentica democrazia dell'alternanza; è altrettanto vero, però, che vi sono meccanismi istituzionali che incentivano, favoriscono, agevolano e spingono nella direzione della formazione di ampie coalizioni alternative — coalizioni, aggregazioni, patti, alleanze, ognuno usi la terminologia che vuole — che si candidino, di fronte al cittadino arbitro — per usare la bella espressione di Roberto Ruffilli —, a governare il paese, se ne avranno ciascuna il consenso. È quindi evidente che chi perderà, in base alla democrazia dell'alternanza, rimarrà all'opposizione, ma non per una scelta pregiudiziale di antagonismo irriducibile o di opposizione irriducibile, bensì perché non avrà conquistato in misura sufficiente il consenso dei cittadini per governare. Colui che perde si candiderà nuovamente al governo nella tornata elettorale successiva.

Il meccanismo che ho appena richiamato in modo sintetico e schematico non è prefigurato in alcuna parte del sistema elettorale elaborato dai due rami del Parlamento. So bene — lo ripeto — che non è facile immaginare una soluzione di questo tipo, ma devo dire con altrettanta fermezza che tentativi effettivi di portare a realizzazione processi istituzionali e metodi elettorali finalizzati alla democrazia dell'alternanza non sono stati condotti o, meglio, sono stati portati avanti (anche da parte nostra), ma non sono stati poi recepiti.

Il raggiungimento dei primi tre obiettivi ed il fallimento del quarto obiettivo della riforma elettorale, signor Presidente, colleghi, comporta un di più di iniziativa e di responsabilità da parte delle forze politiche, vecchie e nuove. Laddove la legge elettorale non arriverà — anzi, laddove essa potrebbe comportare rischi di realizzazione di un meccanismo maggioritario all'interno dei singoli collegi senza l'affermarsi di una logica maggioritaria nell'ambito del sistema Italia — sarà tanto più necessaria un'assunzione di responsabilità da parte delle forze politiche e sarà indifferibile che queste si impegnino in proposte di governo, in processi di aggregazione politica e di convergenza programmatica, in indicazioni all'eletto-

rato di prospettive generali e non soltanto nella scelta di singole personalità.

Vediamo in questi giorni ed in queste ore quanto difficili, faticosi, contraddittori siano i nuovi processi di aggregazione in atto sui vari versanti dello schieramento politico (tutte le componenti della scena politica saranno attraversate da queste vicende); vediamo quanto ciò sia difficile anche all'interno delle singole forze politiche. Ma tutto questo è legato ad un faticoso, anche se rapido, processo di transizione democratica che caratterizza — e che deve caratterizzare — il nostro sistema politico, nel passaggio dal vecchio regime partitocratico ai nuovi equilibri politico-istituzionali.

Le tematiche di cui ci stiamo occupando comporteranno una serie di problemi non soltanto di legislazione ordinaria (riforma elettorale), ma anche di riforma costituzionale. Non mi riferisco tanto all'istanza emersa con forza negli ultimi giorni (posta in termini, a mio parere, un po' avventati) dell'elezione diretta del primo ministro da parte dei cittadini, con un meccanismo completamente svincolato da tutto il resto; mi riferisco alla necessità di riforme costituzionali ed istituzionali coerenti con un disegno riformatore complessivo in grado di mostrare una propria organicità ed efficacia: per esempio, l'istituzione del primo ministro e la sua elezione da parte del Parlamento su basi programmatiche, il meccanismo della sfiducia costruttiva, la riduzione del numero dei parlamentari, la differenziazione dei ruoli delle Camere. Sono questioni assai complesse e vaste: non riusciremo ad affrontarle tutte nell'arco di questa legislatura, ma è necessario che alcune di esse (primo ministro, sfiducia costruttiva, riduzione del numero dei parlamentari) siano affrontate nei prossimi mesi e già nel corso dell'attuale legislatura, affinché il disegno riformatore sia completato.

Do atto al relatore di aver richiamato in questa sede una questione che abbiamo sollevato con una certa forza in Commissione: il mancato invio all'Assemblea delle proposte di legge riguardanti la regolamentazione della propaganda elettorale, l'accesso ai mezzi di informazione, i meccanismi di trasparenza e di controllo delle spese elettorali.

Il relatore ha giustamente sottolineato l'importanza della materia. Voglio soltanto aggiungere che noi riteniamo assolutamente imprescindibile che anche questa parte dell'esame del disegno riformatore sia completata nei tempi più rapidi: non si può dare un nuovo sistema elettorale, con meccanismi così peculiari, caratteristici, complessi, delicati ed innovativi, senza che contestualmente siano affrontate le questioni dell'accesso ai mezzi di informazione, della propaganda, della trasparenza, del controllo delle spese e di tutte le problematiche presenti in quella disciplina. Chiediamo quindi il massimo impegno politico da parte dei gruppi parlamentari, della Conferenza dei capigruppo e della Commissione affari costituzionali affinché essa sia discussa nei tempi più rapidi.

Fra l'altro, si deve tener conto che stiamo lavorando a ritmi veramente frenetici. La prossima settimana, infatti, continueremo in Assemblea la discussione della proposta di legge riguardante la riforma del sistema elettorale per il Senato, mentre in Commissione ci occuperemo della proposta di legge elettorale per la Camera, modificata dal Senato. Stiamo svolgendo un lavoro complesso a ritmi, ripeto, molto intensi. Credo che da questo punto di vista stiamo assolvendo al nostro compito nei confronti del paese, dell'opinione pubblica, delle responsabilità che abbiamo assunto di fronte ai cittadini dopo il voto nel referendum.

Appunto perchè stiamo facendo tutto ciò con i limiti politici che ho indicato in precedenza ed anche con l'intensità di lavoro che è sotto gli occhi di tutti, penso che dovremo compiere il massimo sforzo perchè il disegno riformatore sia completato.

Siamo di fronte — e concludo, signor Presidente — ad una vera sfida aperta per il sistema politico italiano: si tratta di verificare la capacità di un sistema politico che dovrà produrre la fine di interesse delle parti (di partiti, di ceti politici). Dico tutto questo senza demagogia, senza alcuna istanza «khomeinista», senza evocare meccanismi da «pulizia etnica», che qualche volta traspaiono da forze politiche magari nuove, ma vecchie come ideologia. Tuttavia, ripeto, il rinnovamento del ceto politico, del sistema politico, la transizione dal vecchio al nuovo

rappresentano il principale problema che abbiamo di fronte; è un nodo aperto nelle sedi istituzionali, all'interno delle forze politiche, nel rapporto fra queste ultime, nei processi di aggregazione.

Tutto questo è difficile, complesso, faticoso, dilacerante; ma le fasi di transizione hanno tali caratteristiche. L'importante è che siano democratiche, che siano fasi in cui, anche nella tumultuosità dei processi politici che si vivono, il rispetto delle regole democratiche, della trasparenza dei processi politici nonché il ruolo degli individui e delle forze politiche siano messi in primo piano. Altrimenti, credo che la sfida potrebbe avere esiti regressivi ed involutivi che il gruppo dei verdi, che rappresento, non vuole assolutamente si verificino. Anzi, noi vogliamo essere protagonisti, con altri, del processo di transizione democratica e contribuire a dare, anche con i provvedimenti di cui ci stiamo occupando, una risposta positiva alla sfida che è di fronte a noi.

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

GIANFILIPPO BENEDETTI. Signor Presidente, colleghi, signor rappresentante del Governo, il giudizio del gruppo di rifondazione comunista sulla proposta di riforma della legge per l'elezione del Senato della Repubblica, approvata dall'altro ramo del Parlamento, è decisamente negativo.

Ne spiegherò le ragioni, cercando di mettere a fuoco quelle che riguardano l'impianco generale del provvedimento e gli effetti negativi, se non perversi, che la riforma potrà finire per produrre nel nostro sistema politico se sarà approvata nell'odierna formulazione.

Vi sono poi altre questioni di indubbio rilievo sostanziale e di valenza complessa, per le motivazioni politiche sulle quali si fondano e per i diversi ambiti dell'ordinamento nei quali può essere cercata la loro soluzione. Le valuteremo con la massima attenzione non oggi, ma nel corso dell'esame del provvedimento. Per ora vogliamo restare ai problemi di fondo.

L'aspetto fondamentale è, a nostro parere, la divaricazione profonda con i contenuti

della legge per l'elezione della Camera dei deputati, che torna in seconda lettura all'esame dell'Assemblea. Al di là della coerenza del tutto apparente tra i due testi rispetto alla ripartizione dei voti per la formazione della rappresentanza politica, nella misura del 75 per cento con il sistema maggioritario e del 25 per cento con il sistema proporzionale, il risultato è che nella legge per il Senato la correzione proporzionale viene di fatto pressochè vanificata nei contenuti quantitativi e quindi nei profili di qualità.

In sostanza, la riforma non assicura in alcun modo la conservazione effettiva della quota proporzionale dei seggi da attribuire. Tale quota è prevista formalmente nella misura del 25 per cento, ma in concreto si riduce sensibilmente, sin quasi ad essere vanificata.

La ripartizione dei seggi su base regionale determina, di fatto, una soglia di sbarramento che mediamente può essere calcolata in misura sempre superiore al 20 per cento. Su questo argine effettivo di sbarramento non incidono le ben note e poche eccezioni determinate, come nel caso della Lombardia, dalla notevole estensione del territorio della regione.

Ecco quindi una prima, grave contraddizione alla base delle nuove regole elettorali: l'asserita fedeltà al risultato referendario si misura su parametri nominalistici, in contrasto con la realtà. La quota di recupero proporzionale è indicata nel 25 per cento, ma non rappresenta quella percentuale. Non sarà inutile ricordare, a questo proposito, che gli elementi decisivi di ogni legge sono la lealtà dei contenuti e la trasparenza degli effetti. Per questo i romani — mi si consenta simile ricordo — teorizzavano la *fides* come presupposto essenziale della costituzione di ogni ordinamento giuridico.

Credo poi che non si debba disprezzare, per gettarla nella spazzatura della storia, tutta la lunga polemica del dopoguerra sulla cosiddetta legge truffa. In circostanze di questo genere si scende, è vero (come avvenne allora), al livello più accessibile e meno raffinato della comprensione popolare. Certo è, però, che la colorita definizione data alla legge elettorale del 1953 impegnò

il pungente sarcasmo di un giurista del valore di Piero Calamandrei. Sia stato o no il primo ad usare quell'espressione, certo è che egli scompose il meccanismo della legge, analizzandolo alla luce degli elementi costitutivi di una vera e propria condotta criminosa. Queste cose accadono (e noi vogliamo che non avvengano più) quando la *fides* subisce un trattamento di grave opacizzazione.

Pertanto, non ci sembra fuori luogo un discorso sul referendum e sugli effetti, per nulla obbligati, che può produrre l'esito referendario del 18 aprile di quest'anno. Bisogna prestare molta attenzione al tentativo, che viene compiuto da tanti oltranzisti del sistema maggioritario all'inglese (altrimenti definito maggioritario «secco»), di dilatare i contenuti dell'istituto del referendum, in altre parole di attribuire agli elettori chiamati a rispondere ai quesiti referendari un coefficiente di sovranità superiore a quello che è funzionalmente racchiuso nel potere-dovere di abrogazione legislativa.

Del resto, la Corte costituzionale, nella sentenza del 4 febbraio 1993, ammissiva del referendum sulla legge elettorale per il Senato, ha fatto un esplicito riferimento alla «normativa abrogata» che credo non sia stato casuale. La Corte, sottolineando il divieto di ripristino, formale o sostanziale, delle norme abrogate, ha voluto segnare la linea di confine tra il potere di abrogazione conferito all'elettore, il suo conseguente diritto all'intangibilità dell'abrogazione stessa ed il potere sovrano del legislatore, il quale — riporto sempre parole contenute nella sentenza della Corte — potrà «correggere, modificare od integrare la disciplina residua». Non si dica allora che la previsione di questa proposta di riforma è un passaggio obbligato, dettato, a mo' di *vinculum iuris*, dal risultato referendario: la cosiddetta legge fotocopia non è un provvedimento vincolato, una sorta di atto dovuto; è al contrario una scelta politica, che noi non condividiamo, e aggiungo, una scelta politica carica — come cercherò di dimostrare — di un notevole tasso di pericolosità.

Dal referendum può nascere un indirizzo politico; il legislatore può seguirlo (questo è il punto nodale della discussione odierna e

della nostra ferma contrarietà al provvedimento in esame), ma non è obbligato a farlo.

Il referendum propositivo, d'altra parte, è ancora materia di dibattito nella tematica delle riforme costituzionali, mentre l'effetto manipolatorio o additivo è soltanto una conseguenza — quando si verifica — dell'esito referendario, ma non è un contenuto del potere-dovere attribuito all'elettore nel referendum. Dal momento che questi principi sono — come credo siano — pacifici, una conseguenza è consentito trarne nel nostro caso; si tratta di una conseguenza resa necessaria dall'obiezione che viene sollevata per cui la forte compressione della quota proporzionale del 25 per cento trova fondamento in vincoli costituzionali quali la base regionale per il riparto dei seggi ed il numero minore dei membri del Senato rispetto a quelli della Camera dei deputati.

Tale ragionamento è viziato dal falso presupposto della necessità legislativa della cosiddetta «fotocopia». Oltre tutto, sarà bene non dimenticare che la motivazione sulla quale gli elettori hanno orientato il loro voto favorevole al quesito referendario ha sempre privilegiato la determinazione della quota del 25 per cento riservata al recupero proporzionale. Se questa è stata (credo che ciò non possa essere messo in discussione) la volontà degli elettori, non si deve attribuire loro un consenso viziato da riserva mentale.

Occorre quindi affrontare il punto del recupero proporzionale nelle sue implicazioni politiche e nei suoi profili costituzionali, considerandolo materia non soltanto dell'oggi ma anche del domani. L'introduzione della proporzionale nel dopoguerra fu chiaramente legata alla presenza ed alla funzione dei partiti di massa in quella stagione politica; una presenza ed una funzione (non ho alcuna difficoltà a riconoscerlo: ci sarebbe la realtà oggettiva contro di me se lo facessi) che oggi appaiono estremamente affievolite e comunque messe in discussione.

È chiaro, quindi, che in questa sede, di fronte alla proposta di riforma che stiamo esaminando, non ha diritto di cittadinanza il dibattito di storia costituzionale relativo al sistema maggioritario come manifestazione di bonopartismo ed al sistema proporzionale come unica riserva di democrazia.

Il referendum ha travolto in gran parte il sistema proporzionale; ma il punto, per noi, è un altro. Di fronte all'introduzione delle regole maggioritarie, presentate come garanzia di governabilità, contestiamo — mi è già capitato di sottolinearlo altra volta in quest'aula — che il recupero proporzionale debba essere inteso come fondamento di un *corpus* di norme transitorie atto a garantire nel tempo il passaggio alla pienezza del sistema maggioritario. In altre parole, il recupero proporzionale non è un ammortizzatore istituzionale con effetto residuale; è — al contrario — un elemento decisivo di quella governabilità che si pretende conseguenziale all'introduzione del sistema maggioritario.

Voglio dire di più. Siamo profondamente convinti del fatto che il maggioritario non porterà alla governabilità. Credo che possiamo ritenerci in buona compagnia anche sotto il profilo della dottrina; dirò tra poco il perché di questa convinzione. Certo è che il recupero effettivo e non fittizio della quota di proporzionale al livello reale del 25 per cento costituisce un elemento rilevante ed irrinunciabile per la formazione e la crescita, all'interno delle istituzioni, di tante minoranze diffuse nel paese, che sono un insopprimibile e vero vivaio di pluralismo.

Fra queste minoranze vi sono forze politiche come la nostra — certo, voglio riferirmi anche a rifondazione comunista ed alla sua presenza costante e crescente nel paese — e forze sociali, culturali, di solidarietà, di volontariato e via dicendo, titolari in molti casi di consistenti interessi e di beni costituzionalmente protetti. Sono tutte queste minoranze che, conquistando una reale cittadinanza nelle istituzioni e rifiutando un'appassita funzione di testimonianza, possono dare un contributo vivo e vitale alla governabilità del paese. Se invece si vuole in concreto, al di là delle formulazioni nominalistiche, un sistema maggioritario secco, si abbia il coraggio di dirlo con estrema chiarezza.

Le regole proposte si fondano su un assemblaggio di aspetti del sistema maggioritario e di aspetti di quello proporzionale, senza una netta distinzione tra i due percorsi. Non è difficile prevedere, pertanto, che il

sistema del voto unico si converta nella logica del voto utile, con un vero e proprio effetto di trascinamento (meglio sarebbe parlare di ricatto) del meccanismo maggioritario su quello proporzionale. Ne usciranno fortemente penalizzate le minoranze diffuse nel territorio, alla cui tutela è solo in astratto demandato il recupero della quota proporzionale. Non è difficile quindi prevedere che il recupero proporzionale potrà servire soltanto al secondo o al terzo partito.

Chiedo a questo punto ai sostenitori del sistema maggioritario se la crisi della governabilità non possa risulterne più acuta e più grave di quanto oggi non sia. Lo chiedo perché un sistema così concepito non stimola e non favorisce intese tra le forze politiche che pur potrebbero concordare sull'adozione di programmi comuni. Non è difficile immaginare due scenari alternativi, ma egualmente incapaci di favorire la governabilità. Da un lato, potrà esservi la spinta alla frantumazione: tutte le forze che non vorranno o non potranno rinunciare alla propria identità finiranno per presentare in solitudine i propri candidati e i propri simboli anche nella competizione di tipo maggioritario. L'ipotesi contraria, ma con analoghi effetti deleteri, potrà essere quella di una sorta di coazione a cartelli elettorali, ai quali difficilmente corrisponderà per l'elettorato la garanzia di un sostanziale *idem sentire*. All'interno di tali concentrazioni torneranno ad avere spazio tutte le frammentazioni localistiche ed individualistiche, con buona pace, in ogni caso, della governabilità promessa.

Riflettiamo un momento sulla situazione del nostro paese. C'è qualcuno che può dirsi sicuro della formazione di due concentrazioni elettorali? O ne avremo tre o quattro, o forse anche di più, polarizzate in alcune regioni (questo è un aspetto sintomatico da non trascurare) e caratterizzate al loro interno, sempre nella migliore delle ipotesi, da componenti municipalistiche, da consorterie, da gruppi di pressione e via dicendo? Proviamo ad immaginare (ma sembra molto difficile farlo) un governo di coalizione tra forze così eterogenee e — non va dimenticato — anche a forte radicamento localistico. Altro che governabilità!

Signor Presidente, colleghi, le regole elettorali influiscono sul comportamento e quindi sul risultato elettorale, ma se nascono con forzature, o con forzature inaccettabili (voglio spingermi fino all'estremo lembo della terra di nessuno che ci separa), senza promuovere o assecondare processi politici reali, l'effetto può essere disastroso. Le leggi elettorali presuppongono il massimo consenso da parte delle forze politiche; e questo consenso va ricercato (oserei dire anche con tormento), ma prima che esso sia messo da parte bisogna essere certi che si sia giunti al punto di rottura. A questo proposito, per concludere, voglio dire che non bisogna nascondersi dietro un dito o mettere la testa sotto la sabbia per ignorare la spinta al presidenzialismo.

È questa una tendenza che sta prendendo piede in maniera a nostro giudizio preoccupante nel nostro paese, come ultima spiaggia di quella governabilità che le proposte di riforma elettorale mostrano di poter scarsamente assicurare. È anche per questo che il nostro giudizio sulla proposta che stiamo esaminando è radicalmente negativo. Noi sollecitiamo quindi un dibattito (ne abbiamo ora il tempo ed il modo e, da parte nostra, anche la volontà politica) che non sia limitato ai soli contenuti della proposta di riforma. Bisogna guardare più avanti. Occorre affrontare le prospettive politiche che a tale proposta sono connesse ed occorre farlo presto per realizzare le azioni di contrasto in tempo utile, prima che sull'ipotesi presidenzialista si formi, come tanti sintomi stanno a confermare, tra la confusione, la demagogia e la rassegnazione, quel clima di deriva che ha caratterizzato non poco la competizione referendaria del 18 aprile di quest'anno.

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

BRUNO LANDI. Signor Presidente, onorevole relatore, onorevoli colleghi, a nome del gruppo socialista, confermo anche in questa circostanza il pieno appoggio alla proposta di legge di riforma elettorale per il Senato. In tale appoggio e sostegno non vi è naturalmente nulla di improvvisato o di poco con-

vinto. Sarebbe infatti sbagliato volere ad ogni costo riconoscere in questa proposta, come nell'altra per l'elezione della Camera dei deputati, la piena rispondenza alle aspirazioni di un gruppo o di un partito. Anche questa proposta, come quella per la Camera nonché quella per la riforma del sistema elettorale per i comuni, è il risultato di un incontro di sensibilità, di intenzioni e costituisce quindi una sintesi di diversi indirizzi. Ma si tratta di una sintesi a nostro avviso positiva ed efficace. In questo senso rivendichiamo anche una continuità del nostro atteggiamento. Siamo stati parte essenziale della maggioranza quando si è trattato di approvare la riforma elettorale per l'elezione dei sindaci e dei presidenti delle province; siamo stati parte essenziale della maggioranza quando si è trattato di votare la riforma elettorale per la Camera dei deputati; riteniamo nostro dovere essere parte fondamentale della maggioranza che è destinata ad approvare questa riforma.

Quando si discusse della riforma elettorale per i comuni fu coniato il termine «papocchio». Tale termine ebbe larga presa nei *media* e fu utilizzato trionfalisticamente per sostenere che si trattava di una pessima legge. Dagli stessi pulpiti, dopo le elezioni di giugno, quella legge è stata ritenuta una vera e propria rivoluzione, nonché il presupposto di una democratica rivoluzione politica. Quella esperienza ci insegna quindi che le passioni che accompagnano leggi destinate a modificare le regole del gioco cedono spazio, con il trascorrere del tempo, delle settimane e dei mesi, ad una valutazione più razionale alla quale concorrono gli effetti concreti di tali leggi quando vengono applicate.

Abbiamo quindi ragione di ritenere che molte delle riserve circa il carattere innovativo della legge di riforma elettorale per la Camera dei deputati e di quella per il Senato cadranno nel momento in cui l'applicazione concreta di queste leggi dimostrerà quanto grande sarà il peso innovativo della loro applicazione. Questo convincimento, legato ad una recente esperienza, ci spinge pertanto ad un sostegno convinto. Sappiamo per altro che la proposta di legge per l'elezione del Senato della Repubblica corrisponde in

gran parte all'indicazione referendaria e quindi ha in sé anche una ragione politica, una ragione ideale, una ragione etica in più, vale a dire quella di rispondere ad un principio esplicitato di sovranità popolare.

L'altra riflessione è che questa legge è parte di un quadro unitario. Noi riteniamo di cogliere questa sostanziale unitarietà paragonandola alla legge, che la Camera ed il Senato hanno recentemente approvato, di riforma, appunto, delle elezioni per la Camera dei deputati. Si tratta quindi di un quadro unitario: nasce dai comuni e si allunga sul Parlamento. Possiamo dire che il Parlamento sta svolgendo una fondamentale azione riformatrice, forse senza precedenti se non risaliamo alla grande esperienza della fase costituente. Quella attuale è pertanto una fase costituente, che deve essere considerata in tutta la sua grandezza (e forse anche in tutta la sua contraddittorietà, per le circostanze concrete in cui essa è realizzata); ma siamo in piena fase costituente ed è giusto rivendicare questo fatto, che è in piena contraddizione con le dichiarazioni di morte vera o presunta che sovente si fanno su questo Parlamento.

Noi non pensiamo che un sistema di per sé debba garantire governabilità; un esercito di politologi si impegna su questo punto. Riteniamo che la governabilità debba essere assicurata, prima di tutto, dalla politica, dalla convergenza delle idee e dei programmi. I sistemi elettorali possono accompagnare questi elementi di merito, ma non possono sostituirli. Attribuire ad un sistema elettorale questo compito è concettualmente fuorviante: il sistema elettorale è di per sé ispirato, in primo luogo, ad un principio di rappresentatività democratica e naturalmente deve avere anche come obiettivo quello di accompagnare la possibilità di governi stabili, ma non può esaurirlo.

Intendo esprimere alcune considerazioni conclusive. Noi siamo favorevoli a tempi stretti; vedremmo cioè con grande preoccupazione uno scivolamento dell'approvazione definitiva di questa proposta nella navetta Camera-Senato ed uno scivolamento oltre questa sessione dei lavori parlamentari. Consideriamo quindi opportuno che Camera e Senato procedano rapidamente a questa

approvazione e che si chiuda la partita attraverso un'opportuna azione di coordinamento, nella quale mi pare che il relatore per altro si stia egregiamente impegnando.

Il tema più innovativo che è apparso relativamente a questa proposta, o comunque che ha avuto più ampia eco nel paese attraverso i media, è stato quello del limite delle tre legislature posto dal Senato. Un'ulteriore riflessione ci ha convinti dell'opportunità di sopprimere tale proposta attraverso un opportuno emendamento. Tuttavia, il confronto in Commissione ha dimostrato che è largamente prevalente una sensibilità positiva rispetto al tema della limitazione dei mandati; dobbiamo trovare lo strumento costituzionalmente corretto per risolvere il problema. Invito quindi il relatore ad individuare anche una manifestazione formale di volontà prima di procedere all'approvazione del provvedimento, allo scopo di fare emergere con chiarezza questa volontà prevalente. Possiamo anche sopprimere il punto, ma dobbiamo votare un ordine del giorno, un documento, uno strumento, qualcosa in cui si affermi con chiarezza che l'indicazione che il Parlamento, o la maggioranza delle forze politiche, fornirà alla Commissione bicamerale va chiaramente nel senso dell'individuazione di uno strumento di limitazione dei mandati.

So che questo tema suscita grandi perplessità e che le riflessioni che normalmente si sviluppano sul punto partono da visioni contrapposte. Naturalmente, la misura della limitazione dei mandati può comportare il sacrificio di grandi capacità, di grandi qualità, di grandi personalità. Vi è in questa misura qualcosa di geometrico, di meramente quantitativo o di matematico, che non può corrispondere alle finalità qualitative della politica. Tuttavia, vi possono essere strumenti utili a definire dei limiti relativi, una discontinuità nel mandato o altro. Riconosco che il problema si pone per i vari livelli istituzionali, dai sindaci dei comuni e dai presidenti delle province (per i quali abbiamo già provveduto nell'apposita legge) al Parlamento, al Governo, alle regioni, al Parlamento europeo: vi è un'esigenza di visione globale del problema, che deve essere atten-

tamente verificato con gli strumenti costituzionalmente più opportuni.

Due ultime considerazioni. Riteniamo innanzi tutto che l'applicazione di un sistema elettorale maggioritario, o meglio la prospettiva dell'applicazione di un sistema elettorale maggioritario comporti di per sé l'esigenza di porre mano ad una revisione della Costituzione, almeno nei suoi lineamenti essenziali. Questo tema è già emerso nel corso del dibattito politico. Io ho il dovere di richiamarlo quanto meno relativamente alla riforma di quegli istituti costituzionali che sono necessari allo scopo di presidiare alcuni principi di libertà e di democrazia.

Vorrei infine evidenziare la necessità di migliorare il corpo delle norme sulla propaganda elettorale che il Senato ha approvato. Noi riteniamo che le indicazioni contenute in quelle norme siano utili. Vi è tuttavia un'esigenza di armonizzazione che deve essere opportunamente tenuta in considerazione. Al riguardo, la nostra posizione è che la questione non possa e non debba essere tirata per le lunghe; tuttavia, dobbiamo far prevalere il concetto di una sostanziale armonizzazione di orientamenti su un terreno che è di straordinaria rilevanza per la democrazia.

Concludo il mio intervento con un ringraziamento sentito all'onorevole relatore per il prezioso lavoro che ha svolto.

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

ENZO BALOCCHI. Signor Presidente, onorevole relatore, signor rappresentante del Governo, la proposta di legge per la riforma del Senato al nostro esame è la figlia legittima del referendum del 18 aprile, nel quale i cittadini si sono espressi molto chiaramente, anche se un bello spirito ha affermato che quella mattina gli elettori avrebbero detto di sì anche alla soppressione degli episcopati cattolici perché volevano cambiare. Tuttavia, a parte i bei spiriti, quel giorno gli elettori hanno chiesto che il Senato fosse riformato; ed hanno sottolineato con molta forza l'esigenza di un'elezione che si fondasse sui collegi uninominali.

Per la verità, come emerge dalla Costitu-

zione, già ai padri costituenti non fu del tutto aliena l'idea che il Senato avesse un sistema elettorale fondato più sui singoli candidati nei collegi che sui partiti, come previsto per la Camera. Infatti, la clausola del 65 per cento, providamente eliminata dal referendum, prevedeva comunque un sistema nel quale, se un partito avesse prevalso, l'elezione sarebbe avvenuta all'inglese, cioè con il sistema uninominale secco, come si suol dire oggi.

A nome della democrazia cristiana, a nome del mio gruppo, esprimo in questa sede il consenso al progetto di legge di riforma della legge elettorale per il Senato, nonché consenso alle tesi esposte dal relatore, che ha guidato con saggezza e con moderazione una battaglia che, anche se in toni moderati, è sempre stata aspra perché sottintende anche posizioni ideologiche e visioni storiche molto diverse le une dalle altre.

La democrazia cristiana, che partecipa (e direi in testa, come deve essere, trattandosi del partito di maggioranza relativa) alle riforme, nonostante passi storicamente un momento di ripensamento, non si è volta su se stessa, quasi chiesa che pensi soltanto alla sua vita istituzionale, ma crede di dover rispondere in modo positivo alle domande di riforma che vengono dal paese.

Noi abbiamo, dicevo, un sistema nel quale i collegi del Senato sono uninominali, ma tengono conto della storia del nostro paese, delle sue condizioni di varietà — che sono così diverse da quelle dei paesi anglosassoni, nei quali è nato il sistema uninominale e che sono diventati improvvisamente esemplari (chi rilegge gli atti della Costituente sa quanto siamo lontani dal clima di allora!) —, con una correzione che approvo, ritenendola giusta, di una rappresentanza proporzionale.

Troppi sono i gruppi politici storicamente fondati in questo paese perché si possa accettare, sia per il Senato sia per la Camera, un sistema nel quale la lotta si restringa soltanto a due, tre o quattro.

Restano, del resto, in questo sistema bicamerale, per i due rami del quale il metodo elettorale è oggi ravvicinato, quelle diversificazioni (tra le quali, prima, l'età) che dimostrano come, se abbiamo un sistema

bicamerale perfetto, possa essere studiato — e certamente avverrà in sede di riforme istituzionali, poc'anzi auspiccate dal collega, onorevole Landi — un sistema differenziato riguardo ai fini, alle competenze legislative.

Oltretutto, esiste teoricamente anche una possibilità di scioglimento separato delle due Assemblee, a cui si è fatto ricorso una sola volta nel 1953, con il Presidente Einaudi, per avere la riprova della volontà popolare contro la legge improvvidamente definita «legge truffa» e che assicurava la governabilità: onorevole Benedetti, l'unico modo per raggiungere tale fine è dare un premio a chi ottiene il maggior numero di voti, in maniera che abbia la maggioranza assoluta.

Rimangono comunque due sistemi diversi e differenziati, anche se il modo di eleggere i componenti le due Assemblee è ormai molto simile.

Dopo aver portato il mio modesto consenso personale ed anche quello della democrazia cristiana, che verrà ribadito in sede di discussione sulle linee generali, vorrei però fare alcune osservazioni sui punti che sono stati più ampiamente discussi in Commissione, che toccano maggiormente l'opinione pubblica e che dunque è nostro dovere sottolineare.

Mi riferisco, innanzitutto, alla norma relativa alla durata del mandato. Si tratta di un tema delicato perché colpisce la gente, l'opinione pubblica, di fronte alla quale spesso si accendono *idola fori o idola tribus*, si accendono lumi o candele. Nella nostra stessa aula l'altra sera vi fu un fuoco di ipocrisia: una serie di falsità venivano dette con grande disinvoltura e poi smentite immediatamente dopo nei colloqui personali. Mi riferisco, tanto per semplificare, alla norma che riguardava gli impiegati dei partiti.

Su questo tema sarò molto sincero, come lo è stato il relatore e tutti gli altri, che hanno usato termini misurati. Credo — è la mia opinione personale — che nessuna Costituzione possa prevedere una privazione totale del diritto elettorale passivo, perché il ricambio della classe dirigente (lo affermo rapidamente) deve avvenire attraverso le scelte dei cittadini. Ma se il corpo elettorale insiste, come avviene nella grande democrazia ame-

ricana, dove chi è eletto senatore può rimanere, se vi è questa intensità di comunione tra gli elettori e il candidato, perché una norma deve intervenire a spezzare quell'unità?

Peraltro oggi con il collegio uninominale si creeranno situazioni nelle quali il legame fra il candidato che si ripresenta alle elezioni ed il corpo elettorale sarà sempre più stretto.

Questa è democrazia sostanziale; non si può creare la democrazia solo con norme che stabiliscono degli impedimenti. Io non ero nemmeno favorevole alle norme sui sindaci, dico la verità, perché si deve avere l'onestà intellettuale di dichiarare le proprie tesi. Naturalmente mi adatto alle indicazioni di voto del gruppo, come fanno tutti, perché sono membro di un gruppo parlamentare. Ma ricordo bene che nella realtà del nostro paese ci sono stati sindaci di tutti i gruppi che hanno avuto un'immensa popolarità e che hanno governato le loro città per molti anni.

Tuttavia questa norma come norma ordinaria era veramente insostenibile; e mi pare che giustamente la soluzione del problema sia stata assegnata alla Commissione per le riforme istituzionali, perché il problema esiste, ed è curioso che venga posto come un problema della gente quando i cittadini hanno in mano gli strumenti per cacciare noi e chiunque altro dai collegi votando altre persone. Diciamo queste cose in una Camera che si è rinnovata moltissimo con le elezioni del 5 aprile 1992, quindi questa osmosi tra cittadini elettori e deputati è già in parte avvenuta.

Permettetemi di concludere la disamina di questo punto con un ricordo storico: i tagli della classe dirigente sono già avvenuti. L'esempio più clamoroso che mi viene in mente è rappresentato dall'Assemblea costituente francese che, in un momento di entusiasmi e di demagogia portata al diapason — ma stavano facendo una rivoluzione; si può capire —, dichiarò, non so con quanto entusiasmo interiore di quelli che non avevano ancora aperto bocca, che i suoi componenti non si sarebbero ripresentati candidati all'Assemblea legislativa. Noi non possiamo sapere crociantamente cosa sarebbe avvenuto di quello che non è avvenuto; certo

l'Assemblea legislativa della monarchia francese nel suo tramonto non fu pari — mi pare che l'ultima lettura su questo punto sia quella del Furet — allo stile di altre. Pensate se alla nostra Assemblea costituente avesse detto, per far piacere alla gente, che nessuno si sarebbe ripresentato alle elezioni del 18 aprile 1948!

Bisogna stare attenti — lo dico a me stesso, non essendo presente il collega Tassi che sostiene che non si deve dire — a queste posizioni *tranchantes* secondo le quali non si può essere parlamentari per più di quindici anni. Nessuno riesce a spiegare la razionalità di una norma del genere perché, come si diceva scherzando, si potrebbe prevedere che non si può essere parlamentari per più di quarant'anni. Infatti la razionalità di una norma siffatta è uguale, a meno che non si dica che si può essere eletti una volta sola: allora la cosa assume una specie di razionalità punitiva. Nessuno si farebbe eleggere o forse si farebbero eleggere le persone anziane come me o i giovani, tanto per cominciare una vita politica. Quindi approvo la decisione di assegnare questa parte all'esame della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali perché, se il problema verrà risolto, lo discuteremo nuovamente.

Per quanto attiene al voto degli italiani all'estero, sapete che sono firmatario insieme con altri colleghi — soprattutto Tremaglia, che del voto degli italiani all'estero è stato per anni il sostenitore — di quello che rappresentò un «colpo di Camera», chiamiamolo così. Però, siccome *oportet ut scandala eveniant*, finalmente si può dire che la questione di dare il voto agli italiani all'estero è balzata ai nostri occhi. Anche in questo caso mi sembra giusto — perché bisogna fare lo scandalo, ma poi riconoscere anche le realtà politiche e sociali — che questo problema venga affrontato dal Governo sia per gli aspetti costituzionali, sia per quelli di legge ordinaria, come il voto per corrispondenza, che esiste in tutti i paesi del mondo. Ma sarò fra quelli che staranno molto attenti e sarò una specie di cane da guardia perché il Parlamento non si dimentichi l'esistenza del problema del voto degli italiani all'estero. È un problema che esiste e che oggi potrebbe far comodo a qualcuno e domani

a qualcun altro. Il voto non è mai per Tizio o per Caio, altrimenti le maggioranze sarebbero sempre le medesime mentre i ricambi avvengono anche per chi crede che non avvengano: questo è il paradosso della politica.

La terza osservazione è che sono favorevole al rinvio delle norme sul finanziamento delle campagne elettorali, perché ritengo sia necessaria un'organicità. Credo non ci sia nessuno che non voglia legiferare su questa materia; ma è necessaria una totale coerenza delle norme, non essendo possibile, come è stato detto in Commissione, ipotizzare che si possano svolgere elezioni regolate da norme diverse, poiché contemporaneamente potrebbero tenersi elezioni amministrative e politiche.

Devo assumere una posizione personale, che non impegna il mio gruppo, su un emendamento dell'onorevole Boato, accettato dalla Commissione, riguardante le minoranze linguistiche. Non so cosa potrà avvenire in aula se verranno presentati emendamenti su questo punto, perché è stato modificato un testo recentissimo, introdotto nel 1991, che assicurava una presenza alla popolazione tedesca dell'Alto Adige. Raccomando però al relatore e all'Assemblea l'attenzione per la minoranza slovena, la quale, essendo diffusa e non compatta, ha minori possibilità di rappresentanza.

Sono abbastanza sensibile a questi problemi: a volte ci si indigna per un cattivo comportamento nei confronti di una cameriera negra in Sudafrica e poi si dimenticano certe delicatezze ed il rispetto per chi è nato in un altro paese o sente il suo cuore fuori di questo paese. Noi, che abbiamo inventato l'irredentismo, dovremmo avere maggiore sensibilità al riguardo.

Le norme elettorali al nostro esame, pur imperfette (non esistono, del resto, leggi perfette; e soprattutto guai ad affidarne la stesura soltanto ai professori, perché ne uscirebbe altro che un ircocervo!), sono state però approvate sotto il pungolo dell'opinione pubblica, con la consapevolezza che in momenti di grande crisi bisogna cambiare le regole del gioco. Gli inglesi e gli americani non le cambiano mai, perché superano in altro modo le crisi, chiamiamole così, esi-

stenziali dei loro Stati. Ma esse vanno accompagnate da altre riforme, senza fretta, senza l'urlo dei giornali, che ci vorrebbero fuori di qui forse da domani, e poi magari si accorgerebbero anche delle cose positive, che non conoscono.

Il cambio delle regole del gioco non riguarda soltanto il modo di eleggere i rappresentanti popolari, ma l'intero edificio costituzionale in qualunque paese del mondo (oggi sono tutti nominalmente a regime democratico). C'è quindi da augurarsi che questo sia l'inizio per questa Camera — che a mio parere deve vivere secondo i termini costituzionali, perché i discorsi riguardanti le ipotesi sulla fine del Parlamento vanno svolti nelle sedi dei partiti — di un coinvolgimento in questi dibattiti radicali, che toccano l'essenza stessa dello Stato. Mi auguro altresì che si possa adeguare il nostro ordinamento ai principi nuovi che, anche a nome del gruppo della democrazia cristiana, ribadisco di accettare.

Ringrazio, infine, ancora una volta il relatore e tutti i membri della Commissione, anche quelli dell'opposizione, se non altro per la grandissima elevatezza del dibattito, purtroppo ignorato dalla stampa e quindi dai cittadini, che ha accompagnato questi solenni e importanti mutamenti (*Applausi*).

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

LUIGI ROSSI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, innanzitutto saluto i... *nulli* (più che rari) *nantes in gurgite vasto*.

Desidero poi esprimere agli onorevoli Presidenti delle Camere, a nome della lega, il più vivo compiacimento per l'autorevole impulso dato alla discussione e approvazione delle nuove leggi elettorali per la Camera e il Senato. È sperabile quindi che si possa votare entro il prossimo autunno, a meno che non comincino, per eventuali ostruzionismi, le defatiganti *navettes* tra i due rami del Parlamento.

Veniamo al tema. Mi soffermerò particolarmente sull'articolo 6, riguardante il limite per il mandato elettivo a tre legislature o ad un massimo di quindici anni.

Il relatore, onorevole Mattarella, e molti

altri membri della I Commissione (Affari costituzionali) hanno manifestato perplessità per questa forma di sbarramento che dovrebbe essere applicata a partire dalla prima elezione delle Camere, successiva alla data di entrata in vigore della legge. A suo parere — e anche di altri — il ricambio della classe politica verrà comunque assicurato dal nuovo sistema elettorale; pertanto, la fissazione di un termine assoluto dei quindici anni appare — ad avviso di molti che si definiscono costituzionalisti — singolare e incostituzionale, giacché costituirebbe una lesione dei diritti dell'elettorato passivo. Tale aspetto, sul quale intendo soffermarmi in particolar modo, potrebbe addirittura rendere più difficile — afferma il relatore — la fase di attuazione della legge. Sembra pertanto preferibile stralciare l'incriminato articolo 6 del testo, affinché sia la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali a dirimere il dubbio.

Ebbene, non ci sembrano valide le ragioni di incostituzionalità sollevate specialmente dall'onorevole D'Onofrio, il quale afferma che limitare a tre legislature le possibilità di essere rieletti rappresenterebbe un profondo *vulnus* sul piano costituzionale, giacché inciderebbe sui diritti di elettorato passivo. Forse sul piano teorico — forse! — tale eccezione può rappresentare motivo di un dibattito bizantino. L'articolo 48 della Costituzione, infatti, definisce soltanto la qualifica di elettori in generale; l'articolo 56 si limita a confermare l'elezione a suffragio universale, a definire il numero dei deputati e l'età degli elettori delle due Camere; e l'articolo 60 la durata della legislatura. La Costituzione non indica perciò in alcun articolo le giustificazioni alle quali si riferiscono quanti vorrebbero vedere nell'articolo 6, introdotto nella nuova legge per l'elezione del Senato, una chiara implicazione di incostituzionalità.

A parere dei molti critici — forse interessati a ritardare l'iter della legge — tale articolo lederebbe il diritto dell'elettorato passivo. Dico subito che ad avviso di molti costituzionalisti, sia italiani che stranieri, tale *vulnus* rappresenta soprattutto un argomento specioso di esercitazione dialettica sul piano dottrinario.

Se si leggono attentamente l'articolo 48 della Costituzione e tutti gli altri articoli riguardanti i rapporti politici, si potrà facilmente constatare che nessuno di essi si riferisce a differenze tra l'elettorato passivo e quello attivo. In altre parole, il limite di tre legislature, come viene configurato nell'articolo 6 della legge elettorale proveniente dal Senato, non chiama in causa direttamente l'elettorato attivo e passivo per una distinzione specifica. L'articolo 48 è fin troppo chiaro, anche perché se ne trova conferma negli atti dell'Assemblea Costituente: è preminente il diritto di elettorato attivo! Se la Costituzione avesse voluto fare un riferimento esplicito alla distinzione tra elettorato attivo e passivo, avrebbe potuto aggiungere all'articolo 48 un quarto comma, così formulato: «Nessuno può essere limitato nella sua attività di elettore attivo e passivo». Il limite imposto dalla Costituzione riguarda invece esclusivamente la maggiore età e quindi, in particolare, la specificazione dell'età dei votanti.

Né può chiamarsi in causa l'articolo 65 della Costituzione, laddove si afferma: «La legge determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore». E aggiunge: «Nessuno può appartenere contemporaneamente alle due Camere». Con legge ordinaria, quindi, si determinano i casi di ineleggibilità e incompatibilità. In questo caso potrebbe rientrare benissimo l'articolo 6 della nuova legge elettorale del Senato, senza alcun addentellato costituzionale. Nel terzo comma dell'articolo 48, infatti, si indicano i principi di limitazione al diritto di voto, ma non si fa cenno ad alcuna differenza tra eleggibilità attiva e passiva; anzi, e richiamo l'articolo 65 della Costituzione, è esplicito il riferimento alla legge che determina i casi di ineleggibilità o di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore, che non riguardano affatto la distinzione tra elettorato attivo e passivo. Dell'argomento si sono occupati in questo senso Branca, Ferrara, Martines, Franceschi, Traversa, Marra.

A proposito dell'articolo 48, che dovrebbe rappresentare l'architrave della incompatibilità sul piano costituzionale del discusso articolo 6, Martines scrive esplicitamente:

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 16 LUGLIO 1993

«La rilevanza costituzionale della disposizione si arresta qui. Ossia, rispondendo alla domanda “da chi è costituito il corpo elettorale?”, possiede un valore ricognitivo e al tempo stesso precettivo, giacché a chi ha i requisiti per essere elettore attribuisce una speciale capacità di diritto pubblico. Così come formulato, l'articolo 48 primo comma si limita a rendere esplicito e a dare forma giuridica al principio fondamentale del suffragio universale inteso nella sua massima latitudine con quell'inciso “uomini e donne”, che vale a sottolineare — ma non ve n'era bisogno — che anche i cittadini di sesso femminile sono elettori. L'espressa indicazione contenuta negli articoli 56 e 58, a norma dei quali la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica sono eletti a suffragio universale, è dunque pleonastica e serve solo per chiarire e confermare l'universalità del suffragio, almeno in Italia, che si raggiunge quando il corpo elettorale è costituito da tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età. Pertanto non pare dubbio che qui si vogliono dare sul piano costituzionale significati diversi dalla individuazione del corpo elettorale della Repubblica, per cui l'Italia non sarebbe una Repubblica democratica se tutti i cittadini maggiorenni non fossero elettori e non lo sarebbe ancora se tutti i cittadini elettori non fossero periodicamente chiamati ad eleggere i componenti e gli organi elettivi dello stato istituzione, ad operare scelte politiche non elettive, ad esprimere pareri, ad assumere iniziative in ordine a scelte politiche e ad avanzare proposte».

Il principio di fondo, perciò, è la presenza e la salvaguardia assoluta del suffragio universale. Ma questo non può in alcun modo venire impugnato come principio riguardante la parità intangibile tra il diritto di elettorato attivo e passivo, giacché soprattutto il primo acquista validità nel momento in cui si riversa sull'elettorato passivo. Sarebbe anticostituzionale affermare che un cittadino con tutti i requisiti previsti dall'articolo 48 non possa più votare dopo tre legislature o dopo il termine di quindici anni, ma tale asserto non può certo confondersi con il principio stabilito dal più volte citato articolo 6 della legge del Senato, laddove si pone

il limite delle tre legislature o di quindici anni quale termine di attività parlamentare.

Tanto più importante è tale principio quando si consideri il problema sul piano squisitamente politico: ed è questo che al Parlamento deve importare. Infatti, nel caso attuale esso si rapporta direttamente agli squallidi eventi che hanno portato a Tangentopoli: dobbiamo stroncare alla base questo fenomeno criminale e, soprattutto, impedire che possa ripetersi nel futuro. Ed ecco perché il limite di tre legislature — anche non consecutive — è stato introdotto con un emendamento del gruppo del PDS, il quale aveva già presentato nel febbraio 1973 una proposta di legge avente per oggetto proprio la fissazione di limiti ai mandati elettivi, sia per il Parlamento nazionale che per le amministrazioni locali.

Ho con me la relativa documentazione: l'articolo 6, presentato come articolo 5-bis al Senato sotto forma di proposta emendativa firmata dai senatori Scivoletto ed altri, si riconnette specialmente al piano politico del problema. Stranamente, durante la votazione nominale in Commissione qui alla Camera proprio su questo articolo i rappresentanti del PDS hanno smentito i loro colleghi senatori. Nel testo dell'illustrazione della proposta divenuta poi articolo 6, si legge fra l'altro: «Si mira così a favorire il ricambio della rappresentanza politica, ponendo fine alla pratica della perpetuazione indefinita dei mandati, che ha prodotto fenomeni degenerativi giungendo alla identificazione tra la carica istituzionale e la persona che la riveste ed alla concezione della politica come impegno totalizzante. Il limite temporale proposto dall'emendamento sembra sufficiente, da un lato, a garantire una rappresentanza rinnovata e, dall'altro, a non disperdere il patrimonio di esperienze maturate durante l'esercizio del mandato parlamentare. Del resto, non è detto che tale patrimonio non possa venire utilizzato anche in sedi diverse da quelle parlamentari. L'accoglimento di tale proposta» — ha concluso l'estensore Scivoletto fra gli applausi del gruppo pidessino al Senato — «contribuirebbe tra l'altro a risolvere il paradossoso che vede in Italia da un lato la classe politica più stabile fra i paesi demo-

cratici e dall'altro la minore durata in carica dei governi».

Ho voluto citare questo passo, per dimostrare che la lega è obiettiva. Sul piano orientativo si può pertanto, osservando il fenomeno imparzialmente, sostenere che senza dubbio in Italia esiste la classe politica occidentale più vecchia e che questo è stato provocato soprattutto dalla pietrificazione del centralismo partitocratico e dal consociativismo, le cui maggiori espressioni sono tuttora rappresentate proprio dalla DC e dal PDS. Meraviglia, soprattutto, che il costituzionalista democristiano ministro Elia, presente al dibattito in Assemblea, in rapporto a questo specifico emendamento non abbia sollevato alcuna eccezione di incostituzionalità, ma si sia rimesso all'Assemblea.

Dal canto suo, il capogruppo della lega al Senato, Speroni, ha annunciato il voto favorevole, aggiungendo, tuttavia, che i senatori della lega nutrono qualche perplessità sull'idoneità della misura a garantire un effettivo ricambio del personale politico.

Del resto anche il Guarino, in riferimento all'organizzazione pubblica, diffondendosi sul diritto soggettivo perfetto per partecipare ai corpi elettorali dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni, non chiama affatto in causa limiti specifici per l'elettorato attivo e passivo. Quest'ultimo può quindi fluttuare liberamente, salve, come si è già detto, per l'elettorato attivo, le indicazioni previste dalla legge. E il Lavagna, in *Studi economici e giuridici*, tracciando il quadro complessivo delle situazioni giuridiche in esame, parla esplicitamente dell'esercizio del diritto di voto, del diritto di elettorato attivo connesso all'iscrizione nelle liste elettorali, ma non si diffonde affatto su eventuali limiti stabiliti dalla legge e, peggio ancora, da considerazioni costituzionali sulla durata o meno dell'elettorato passivo.

Ancora Albamonte e Romano si diffondono sull'età e sulla capacità delle persone, sul diritto pubblico riguardo alle qualità intrinseche per l'elettorato attivo e passivo. E mentre non pongono alcun limite temporale all'elettorato attivo, tacciono per quanto riguarda l'elettorato passivo. Essenziale è la qualifica di cittadini maggiorenni per la titolarità e l'esercizio dei diritti politici, rileva il

Lavagna, vale a dire quello di *status activae civitatis* che, in attuazione del principio della sovranità popolare, implica la cosciente e responsabile partecipazione diretta e indiretta dei cittadini al governo dello Stato.

Quindi, sembra del tutto insostenibile l'opposizione alla fissazione del numero delle legislature o comunque alla permanenza nel mandato parlamentare per un periodo che non superi i quindici anni. Ancora Satta, nel primo numero del *Foro italiano* del 1967, rileva che il diritto all'elettorato attivo e passivo consegue *de iure* — il solo possesso —, per cui il diritto di voto non nasce dall'iscrizione nelle liste, ma da un fatto diverso, previsto nella norma che qualifica elettori i cittadini maggiorenni che non siano indegni o incapaci, lasciando alla legge di determinare in modo esplicito i motivi di incapacità.

Ciò che vale, perciò, sono i requisiti positivi (cittadinanza e maggiore età), mentre non esiste difficoltà a fissare un limite per la cosiddetta elezione passiva. Il che ci riporta quindi a un problema di carattere esclusivamente politico, che riguarda il necessario ricambio della classe dirigente. Non possiamo esimerci dall'insistere su di esso, per la considerazione inequivocabile che proprio la mancanza di tale ricambio ha fatto emergere Tangentopoli, la creazione delle dinastie, della *nomenklatura*, del clientelismo, dei voti di preferenza e di scambio e di tutti quei fenomeni distorsivi tipici delle omertà politico-mafiose e della putrefazione del centralismo partitocratico.

D'altra parte, poiché le leggi elettorali appartengono alla legislazione ordinaria, è sempre possibile prevedere eccezioni per determinati cittadini con particolari meriti e caratteristiche, ma questo è un problema *de iure condendo*.

Tornando ancora all'articolo 48, Prospertti e Pizzorusso insistono sui requisiti negativi che possono impedire l'esercizio del voto, ma non indicano affatto limiti alle possibilità di restringere l'elettorato passivo, e Crisafulli insiste sulla preminenza del diritto elettorale attivo quale elemento pregnante sul piano costituzionale, perché inteso come possibilità di manifestare la propria volontà per l'elezione degli organi rappre-

sentativi. Quello che conta, dunque, — e lo confermano Mortati, Crisafulli, Ferrari, Rizzo — è il diritto di appartenere al corpo elettorale, ossia a quanti, membri della comunità statale, si presumono idonei ad esprimere scelte dalle quali restino condizionate tutte le altre attività pubbliche.

In questo caso non ha bisogno di ulteriori commenti l'esplicito riferimento alla possibilità di elettorato attivo nella scelta dei membri del potere parlamentare, quello stesso potere che il popolo esercita attraverso l'esercizio del referendum, nel quale l'elemento dominante è, e rimane pur sempre, l'elettorato attivo, che giudica e nullifica provvedimenti assunti dall'elettorato passivo. È la scheda il simbolo del sistema democratico e non per nulla Furlani ha scritto che solo le schede infilate nell'urna dai cittadini hanno tutte il medesimo valore. Pertanto, è il diritto attivo di voto che prevale su qualunque altra considerazione, e la base della democrazia — cito ancora le *Istituzioni di diritto pubblico* di Lavagna — si trova appunto nell'uguaglianza sostanziale del voto. Pertanto, un limite di tempo per la rielezione può validamente contribuire ad eliminare i brogli elettorali, le cosiddette cordate, le preferenze ed i voti di scambio.

Sul piano costituzionale, in risposta anche a coloro che contestano la limitazione dei mandati parlamentari a quindici anni, Mortati giunge più lontano, giacché, a suo parere, il popolo in quanto tale può considerarsi titolare del potere sovrano solo se in funzione di corpo elettorale e, nel caso specifico, quale corpo elettorale attivo. Senza riportare ulteriori citazioni, non posso tuttavia esimermi dal ribadire che nella stragrande maggioranza dei testi costituzionali è solo l'elettorato attivo l'organo autentico di base: così lo definiscono Prosperetti, Guarino, Furlani, Spagna Musso.

Secondo Crisafulli, nel suo trattato *La sovranità popolare*, per la Costituzione italiana spetta al corpo elettorale dare origine con la sua volontà specifica a formazioni dalle quali traggano attività i partiti, i sindacati ed anche gli eletti, che tali non sarebbero mai ove non fossero un'emanazione sussidiaria — ripeto sussidiaria — dell'elettorato attivo.

Anche Kelsen, nella sua *Teoria generale del diritto e dello Stato*, conferma, ripreso dal Mortati, che l'esercizio della sovranità è affidato non al popolo nel suo insieme, bensì al corpo elettorale, per cui in una democrazia rappresentativa il principio democratico si riduce all'elezione degli organi creativi del diritto. Ciò sempre in funzione del fatto che quegli organi sono un'emanazione della sovranità popolare, ove si voglia avere un concetto veramente esatto e legittimo di una democrazia rappresentativa.

Non per nulla Duverger parla di democrazia immediata, allorché si riferisce al corpo elettorale ed alla funzione quando parla dell'attività degli organi che traggono la loro origine dal voto popolare e, quindi, dal suffragio universale. Ecco perché, anche sulla base dell'interpretazione autentica del referendum del 18 aprile, la logica del rinnovamento della classe politica trova la sua giustificazione e la sua conferma.

Quanto ho detto finora — e mi avvio alla conclusione — non può però esimersi, passando al piano politico sostanziale, dal far crescere in me — e soprattutto nell'opinione pubblica italiana — il sospetto che questo «distillato» di difesa costituzionale ad oltranza dell'elettorato passivo (e quindi della necessità di cadere nuovamente nella trappola della Commissione bicamerale e sotto la ghigliottina dell'articolo 138 della Costituzione) rappresenti un ulteriore espediente per ritardare al massimo le elezioni politiche che la lega chiede per il prossimo autunno.

SERGIO MATTARELLA, *Relatore*. Onorevole Rossi, ora è troppo! Tre giorni fa in Commissione lei ha sostenuto il contrario, cioè che la norma era incostituzionale!

LUIGI ROSSI. Non mi ricordo di aver sostenuto una cosa di questo genere!

SERGIO MATTARELLA, *Relatore*. C'è il resoconto!

ENZO BALOCCHI. Carta canta!

LUIGI ROSSI. Ad ogni modo, si può anche cambiare parere dopo aver letto i testi!

XI LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 16 LUGLIO 1993

SERGIO MATTARELLA, *Relatore*. Sì, ma con misura di argomenti e senza attribuire ad altri intenzioni che non hanno!

LUIGI ROSSI. Onorevole Mattarella, quello che ho detto lo troverà nei resoconti e potrà contestarlo quando vuole; non si tratta di un documento che andrà disperso!

SERGIO MATTARELLA, *Relatore*. Non le contesto il fatto di cambiare opinione: lo faccia però con rispetto per le altrui convinzioni!

PRESIDENTE. Onorevole Mattarella!

LUIGI ROSSI. Io non ho mancato di rispetto a nessuno, tanto meno a lei: mi rivolgo al Presidente.

PRESIDENTE. Onorevole Rossi, prosegua e non interloquisca con l'onorevole Mattarella.

LUIGI ROSSI. È proprio contro questo tentativo, come dicevo, contro l'ostruzionismo senza limiti preordinato dal Palazzo, che la lega, nel nome di tutti — ripeto tutti — gli italiani sta conducendo la sua asperissima battaglia; sta rispondendo colpo su colpo. La lega non è affatto — come ritengono molti nostri avversari — un complesso magmatico di protesta, rozzo ed incolto. La lega è pronta per governare e sa di avere tutta la preparazione necessaria, ad ogni livello, e gli uomini competenti. È finito il gioco degli arzigogoli costituzionali, il tentativo di indicare la lega come l'elemento di secessione, di rissa eversiva, di contaminazione razzista. Noi stiamo combattendo, qui e fuori di qui, per il nostro popolo e per il nostro paese; stiamo combattendo per una democrazia compiuta ed è per questo che esigiamo, in nome del popolo italiano, attraverso nuove e prossime elezioni politiche, la fine totale, assoluta ed irreversibile del regime di Tangentopoli.

All'onorevole Occhetto ed alla sua orche-

stra, che definisce i leghisti «baluba», copiando un termine già usato senza successo dall'onorevole Martelli, rispondiamo che non si è ancora accorto di dirigere un assemblaggio di *zombies*. La lega è l'Italia che vive, che è uscita dal tunnel, corre sulle ali del vento del nord verso il Mezzogiorno, oltre gli orizzonti mediterranei, oltre gli orizzonti europei, oltre le porte del tremila!

Comunque, voteremo a favore di questa proposta di legge.

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

Ordine del giorno della prossima seduta.

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

Lunedì 19 luglio 1993, alle 17:

Seguito della discussione della proposta di legge:

S. 115-130-348-353-372-889-1045-1050-1281. — Senatori PECCHIOLI ed altri; DE MATTEO; COMPAGNA ed altri; COMPAGNA ed altri; FABBRI ed altri; ACQUAVIVA ed altri; GAVA ed altri; SPERONI ed altri; ROCCHI ed altri; — Norme per l'elezione del Senato della Repubblica (*approvata dal Senato*) (2870).

— *Relatore*: Mattarella.
(*Relazione orale*).

La seduta termina alle 11,40.

*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 14.*
