# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

**Nn. 21-22-23-30-166-227-426-845-1101-A/ter**

# RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

**(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)**

(RELATORE MAFFIOLETTI)

**Comunicata alla Presidenza il 21 maggio 1990**

SUI

# DISEGNI DI LEGGE COSTITUZIONALE

Norme per una differenziazione di poteri e funzioni dei due rami del Parlamento (21)

**d'iniziativa dei senatori PASQUINO e CAVAZZUTI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 LUGLIO 1987**

---

Soppressione dell'articolo 59 della Costituzione (22)

**d'iniziativa dei senatori PASQUINO, CAVAZZUTI, RIVA, ALBERTI e STREHLER**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 LUGLIO 1987**

---

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1900)

*(Costituzione della Repubblica - Elezioni - Istituti di democrazia diretta - Parlamento - Presidente della Repubblica)*

## Modifiche agli articoli 56, 57 e 60 della Costituzione (23)

**d'iniziativa dei senatori PASQUINO, ALBERTI, CAVAZZUTI, FIORI, ONGARO BASAGLIA e ONORATO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 LUGLIO 1987**

---

## Modifiche della struttura e delle attribuzioni del Senato della Repubblica (30)

**d'iniziativa dei senatori RIZ, DUJANY, RUBNER, SANNA e BOSSI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 LUGLIO 1987**

---

## Modifica degli articoli 56, 57 e 72 della Costituzione (166)

**d'iniziativa dei senatori FILETTI, BIAGIONI, FLORINO, FRANCO, GRADARI, LA RUSSA, MANTICA, MISSERVILLE, MOLTISANTI, PISANÒ, PONTONE, POZZO, RASTRELLI, SIGNORELLI, SPECCHIA e VISIBELLI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 LUGLIO 1987**

---

## Riforma del Parlamento ed istituzione di una Camera unica (227)

**d'iniziativa dei senatori PECCHIOLI, TEDESCO TATÒ, CHIAROMONTE, CHIARANTE, MAFFIOLETTI, TARAMELLI e COSSUTTA**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 LUGLIO 1987**

---

# Modifica degli articoli 70, 72 e 82 della Costituzione concernenti le funzioni del Parlamento (426)

**d'iniziativa dei senatori MANCINO, RUFFILLI, ALIVERTI, BUTINI, FONTANA Elio, BEORCHIA, DI LEMBO, RUFFINO e VENTURI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 SETTEMBRE 1987**

---

# Modifica degli articoli 59, 85 e 88 della Costituzione (845)

**d'iniziativa dei senatori MANCINO, FABBRI, CARIGLIA e MALAGODI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 FEBBRAIO 1988**

---

# Revisione delle norme costituzionali concernenti la struttura e le funzioni del Parlamento (1101)

**d'iniziativa dei senatori PASQUINO, RIVA, ARFÈ, CAVAZZUTI e ONORATO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'8 GIUGNO 1988**

---

ONOREVOLI SENATORI. – Il percorso tormentato del confronto politico sulle questioni istituzionali giunge, dinanzi al Senato, in apparente fase semiconclusiva, mentre in realtà è l'insieme dei problemi che torna irrisolto di fronte all'insorgenza di fenomeni allarmanti nella società, che pongono in primo piano la necessità di riscoprire il senso stesso delle riforme istituzionali: ridefinire e garantire il rapporto fondamentale dello Stato democratico con i cittadini.

Si esprime in diversi modi, nel voto e nell'opinione pubblica, un crescente distacco, una forte critica alla politica intesa come rapporto tra i partiti: si intrecciano sempre di più i temi del rinnovamento politico e dell'alternanza di governo a quelli della riforma delle istituzioni, si ripresenta come centrale la connessione tra assetto istituzionale e blocco del sistema politico, tra problemi dell'ordinamento e questioni sovranazionali.

L'insieme di tali questioni indica chiaramente che non è possibile la mera prosecuzione di un percorso stabilito, quando novità e conferme così significative discendono anche dai recenti risultati elettorali, mentre la questione istituzionale è sempre più connessa al tema del diritto dei cittadini a scegliere e a decidere, affinchè il Parlamento si rafforzi e sia più diretta espressione della volontà popolare.

Per questo il confronto decisivo, come è stato autorevolmente sottolineato, non può riguardare ormai un solo ramo del Parlamento ed è auspicabile che possa coinvolgere, al massimo livello, la piena responsabilità delle forze democratiche, perchè sia davvero il Parlamento non solo a discutere ma a decidere. Occorre infatti, nell'interesse generale, che sia il Parlamento ad interrompere positivamente il rischioso ripresentarsi di proposte e di spezzoni di riforma che a nulla approdano salvo che ad aumentare l'instabilità e l'incertezza di prospettiva della nostra democrazia.

La crisi delle istituzioni (non da ora) ha acquistato diversi significati e valenze e di ciò ne fornisce ampia testimonianza il continuo inseguirsi di un dibattito che, soprattutto fuori del Parlamento, ha contrassegnato quest'ultimo decennio.

A questa crisi si è intrecciata quella del sistema politico; la nostra democrazia ha sofferto e soffre, in modo più acuto che nel passato, dell'assenza di alternative e di un continuo combinarsi di regimi transitori e rinvii delle decisioni sostanziali nei grandi campi della vita pubblica e sociale. All'interno delle coalizioni governative, con l'alternarsi delle formule si tenta di sostituire la mancanza di alternanza delle forze dirigenti. Degenerazione questa che esprime tendenzialmente un'antitesi alla democrazia parlamentare e comporta la crisi della decisione come atto sostanziale, quale effetto del carattere eterogeneo e conflittuale delle coalizioni di governo.

Dopo l'esperienza della Commissione Bozzi, che è rimasta senza seguito (anche perchè si è voluto evitare l'apporto dell'opposizione comunista), ha prevalso ad opera del pentapartito il ricorso ad una strategia parallela di sostanziale abbandono dell'idea della «grande riforma».

Tale tentativo, oltre all'uso distorto della decretazione d'urgenza e dei voti di fiducia, si è concentrato sui regolamenti parlamentari e sull'abolizione del voto segreto, senza alcuna seria incidenza sui problemi del Parlamento e senza un coerente impegno a definire un progetto di riforme istituzionali.

Solo nel maggio 1988, per iniziativa dei Presidenti del Senato e della Camera, ha preso forma un calendario di scadenze legislative, che ha privilegiato la riforma del Parlamento e ha immesso quella dell'ordi-

namento degli enti locali nel novero delle questioni istituzionali sino ad allora incentrate nei cosiddetti «rami alti», riportando così nella sua sede naturale il tema delle istituzioni.

Da qui nasce questo dibattito che, pur partendo dalla riconosciuta validità dell'impianto costituzionale, si è allargato, anche per nostra iniziativa, alle esigenze di adeguamento della Costituzione. L'esperienza storica e lo svolgimento dello stesso dibattito istituzionale dimostrano tuttavia che la convergenza delle forze progressiste ed il superamento della conflittualità a sinistra rimangono fattori essenziali per l'avvio di ogni riforma delle istituzioni. Condizione questa che non si è ancora verificata.

In questa situazione la concentrazione dell'attenzione parlamentare sulle due problematiche (autonomie locali e bicameralismo), pur rappresentando un fatto positivo, ha offerto l'occasione alle forze di maggioranza per adottare una linea di condotta contrassegnata da una visione frammentaria che ha privilegiato posizioni esterne al Parlamento senza adeguate coerenze fra dibattito e fattibilità legislativa.

Nel frattempo, ad acuire la crisi delle istituzioni ha pesantemente contribuito la politica di governo. Non si è persa infatti occasione per ribadire antiquati squilibri tra i poteri dello Stato e rinforzare i caratteri di una democrazia imperniata sul centralismo, sui meccanismi di delega in bianco ai partiti, sugli esecutivi, sulla burocrazia, senza prospettare nessun cambiamento sostanziale nel rapporto tra istituzioni e cittadini.

All'occasione mancata della riforma delle autonomie locali si è unita l'opposizione ostruttiva della maggioranza, armata del voto di fiducia, a discutere e a decidere sulla riforma elettorale e si è del tutto ignorata l'incidenza sul sistema autonomistico della mancata revisione dei poteri regionali; ora si presenta il tema del Parlamento e nuovamente siamo dinanzi ad una logica separata.

È necessario invece aprire una fase nuova ed uscire dalla logica dello strumentalismo per acquisire una piena ed elevata responsabilità delle forze politiche e per delineare una prospettiva ineludibile di riforma dello Stato e delle istituzioni.

Sin dall'inizio della discussione si è rivelata l'assenza di una dimensione progettuale; vi è stato un confronto contrassegnato da latitanze, da impegni abbastanza attenuati; sicchè il ripiego costituito dall'approdo al «bicameralismo processuale» è apparso subito l'unico sbocco possibile, in assenza di un autentico progetto di rinnovamento del «sistema politico» e delle istituzioni.

Già nel dibattito svoltosi in Senato, in occasione dell'avvio della fase attuativa delle due riforme indicate dai Presidenti della Camera e del Senato, non abbiamo mancato di sottolineare la necessità di evitare la semplificazione del problema del ruolo del Parlamento e del suo assetto in termini di speditezza dell'*iter* legislativo. Rimane presente, nella condotta dei partiti della maggioranza, l'erronea impostazione secondo cui la soluzione del problema della «governabilità» possa discendere da uno spostamento di poteri in favore dell'esecutivo e possa risolversi senza guardare al campo più vasto laddove operano ed influiscono i diversi fattori di crisi.

Tra questi indubbiamente ha rilievo la crescente configurazione per oligopoli delle strutture economiche e finanziarie, l'accentuata tendenza corporativa che investe comparti della vita pubblica e i grandi interessi di settore, in un quadro di crescente frammentazione e di modificazioni in tumultuoso svolgimento nella società. Tutto questo contrasta certamente con la pretesa di ridurre ogni questione al mero rafforzamento di funzioni e di investitura dell'autorità centrale, ma, al contrario, pone il problema di una qualificazione nuova del decentramento dei poteri e della funzione di sintesi democratica che non può essere svolta che dal Parlamento.

Un'opera di sintesi ed un riferimento che rimangono essenziali, nel pieno di una crisi della legge come regola astratta. Oggi si richiede un'attività legislativa mirata e di nuova qualità, che quindi non sopporta l'«andirivieni» legislativo che si manifesta,

nel corso del procedimento di elaborazione delle leggi, con il sistema bicamerale paritario, cui si aggiunge il sovraccarico della conflittualità permanente delle maggioranze.

Siamo consapevoli come occorra ormai risalire alle fonti di tali gravi anomalie che pesano sul Parlamento, che richiedono il mutamento del sistema politico, con una dislocazione di potere in capo al popolo elettore, una conseguente limitazione del potere dei partiti e della loro discrezionalità assoluta sul terreno istituzionale.

Ciò nonostante, anche in tema di assetto istituzionale del Parlamento, occorre ricercare una strada che sia armonica con l'intento di garantire una democrazia governante e di restituire il potere di decisione ai cittadini e, nello stesso tempo, di configurare un quadro di ampio e sostanziale decentramento della funzione legislativa.

Di questo vi è assoluta necessità anche per l'offuscamento del rapporto fra Stato e cittadini, acuito dalla cosiddetta incertezza del diritto, mentre si affaccia violentemente l'illegalità diffusa come aberrante «normalità» e sintomo grave dell'inesistenza del diritto, quale risvolto dell'ingiustizia e della disuguaglianza. Nascono da tali riflessioni e si attualizzano quali risposte democratiche alle più recenti involuzioni del sistema, al dilagare di forme di dominio criminale e dall'invadenza dell'affarismo, l'idea di un Parlamento forte e la nostra proposta monocamerale.

*La nostra proposta monocamerale.*

Rimaniamo convinti delle motivazioni di tale proposta. Le critiche che ci sono state rivolte hanno evocato lo spettro del giacobinismo e del pericolo della «dittatura di assemblea».

Tale critica non convince. Del resto non si può evocare un'epoca fondamentale della storia moderna senza considerare che l'idea, condivisa non solo dai giacobini, di una sovranità indivisibile e quindi di una sola assemblea nazionale, si univa a quella della Carta fondamentale dei diritti dell'uomo e del cittadino, laddove con chiarezza si correlavano strettamente diritti civili e diritti politici.

Si tratta quindi per lo più di argomenti appena suggestivi, che trascurano peraltro il nodo centrale costituito dal peso aberrante dei partiti che oggi sovrasta le assemblee elettive. A parte l'astrattezza di tali riferimenti, non può ignorarsi che la nostra proposta di riforma monocamerale è parte integrante di un complessivo progetto che mira, sul piano istituzionale, a valorizzare il ruolo delle Regioni, assicurando a tali istituzioni competenze più ampie, tali da permettere l'esercizio in sede regionale di un'efficace attività di governo.

Non può inoltre trascurarsi il fatto che nella nostra proposta è attribuita ad un quarto dei membri del Parlamento la facoltà di richiedere, entro un breve termine, una seconda lettura di una legge già approvata, peraltro obbligatoria in caso di leggi costituzionali o di leggi elettorali, che soddisfa all'esigenza della «riflessione», argomento principale dei sostenitori di una seconda Camera.

La nostra proposta di un Parlamento composto di una sola Camera corrisponde ad una tendenza di tutti gli ordinamenti contemporanei, dove, quanto meno di fatto, i poteri legislativi si concentrano in un solo ramo. Abbiamo proposto e proponiamo con forza la necessità di ridurre il numero dei parlamentari per incidere sia sulla qualità del lavoro di assemblea che sulla formazione e selezione della rappresentanza. Significativo è il fatto che lo stesso presidente Elia, dinanzi alla Commissione, sia stato sospinto, anche dalle nostre argomentazioni, a proporre una sensibile riduzione del numero dei parlamentari; una proposta, diversa dalla nostra ma pur sempre innovativa, cui la maggioranza ha compattamente opposto un netto rifiuto.

È rimasta ben ferma in noi la convinzione che l'esistenza di due Camere comporta un negoziato plurimo, un difficile percorso spesso non trasparente, accentua l'affievolimento delle volontà legislative di fronte a poteri esterni nonchè l'incertezza della

stessa funzione di indirizzo e di controllo nei confronti del Governo.

Sin dai lavori della Commissione Bozzi e nella stessa relazione di minoranza, presentata dai parlamentari comunisti, le argomentazioni a sostegno della scelta monocamerale si riassumono nei seguenti punti:

1) il bicameralismo, sdoppiando la rappresentanza, indebolisce il Parlamento e rafforza gli apparati centrali dei partiti e le sedi decisionali esterne alle assemblee elettive;

2) due Camere stemperano e rendono meno diretto il confronto fra Parlamento e Governo, indebolendo sia il Parlamento che il Governo;

3) due Camere facilitano gli ostruzionismi di maggioranze e minoranze, producono ripetitività e lungaggini, moltiplicando le sedi di negoziazione ed accentuando la pressione degli interessi microsettoriali;

4) il bicameralismo, infine, allungando e appesantendo l'*iter* decisionale, rende disagevole l'intervento di altri soggetti nel procedimento, dalle Regioni alle forze sociali.

Rimaniamo dunque convinti che la proposta di un assetto monocamerale del Parlamento possa consentire un salto di qualità e sia in armonia con una positiva linea di controtendenza rispetto ai processi di crisi in atto che investono la rappresentanza in tutte le democrazie parlamentari dei paesi industrializzati e particolarmente nel nostro.

*I fattori della crisi.*

Le tensioni e le trasformazioni che attraversano, nell'epoca nostra, i sistemi democratici hanno già posto in luce la frammentazione delle identità collettive; nuovi soggetti e fenomeni di emarginazione esprimono un crescente distacco dalla delega e dalla politica, mentre, nello stesso tempo, sorgono movimenti partecipativi con obbiettivi particolari o rivolti a perseguire finalità non collocate all'interno di un progetto organico di riforma.

È proprio per tener conto di tali fenomeni che la nostra proposta guarda non solo al versante delle autonomie ma a quello delle forme di partecipazione popolare e di democrazia diretta.

Sul terreno istituzionale si profila, contemporaneamente ad una riduzione dell'effettiva capacità di intervento del Parlamento in sede di controllo, una progressiva riduzione del ruolo parlamentare nella funzione normativa, mentre dinanzi alle emergenze, spesso prodotte da evidenti inadempienze dei governi, si ricorre a soluzioni straordinarie, *extra ordinem*, e si profilano, in diversi campi, configurazioni miste attorno agli apparati centrali del potere pubblico.

Se è difficile tentare di trarre conseguenze generali e delineare soluzioni unificanti da tutto ciò, che è tuttora in pieno svolgimento, nessuna forza politica può sottrarsi al compito di offrire una possibile risposta che non si rinchiuda negli espedienti formali e procedurali, ma colga almeno il nucleo essenziale delle questioni aperte.

Con quale politica istituzionale i governi hanno affrontato i problemi nella loro complessità e con quale capacità di previsione e di programmazione? A tale quesito i fatti si sono incaricati di rispondere. Stiamo attraversando un'estesa crisi di legalità e di valori, che investe non solo la politica ma la vita pubblica.

Al degrado dell'amministrazione pubblica si accompagna la aggressività o il prepotere delle oligarchie trasversali, della finanza e degli affari.

Alle regole pubbliche si oppongono quelle del massimo profitto ovvero quelle dettate dalla prassi o dagli interessi del sistema di potere dominante.

I fattori costitutivi e i valori di base della Repubblica sono così esposti ad una continua e pericolosa erosione che snatura la vita politica e mina sostanzialmente la legittimazione e il consenso popolare delle istituzioni.

Non è certamente solo con diversi modelli istituzionali che può affrontarsi positivamente tale insieme di problemi. Rilevante è il peso delle politiche attive e determinante

l'indirizzo di governo; è pur certo tuttavia che ci compete, qui in sede legislativa, di affrontare le questioni per quello che, sul piano istituzionale, può la forza dell'ordinamento e la sua massima corrispondenza alle spinte ed ai bisogni della società.

La nostra proposta monocamerale è quella che consente l'intreccio stretto con una riforma elettorale per eleggere un Parlamento forte, per porre in capo ai cittadini non solo il diritto di esprimere la rappresentanza ma quello di decidere sui governi e sui programmi. È così possibile affrontare con decisione la crisi del sistema politico, che tende ad unificarsi attorno al potere di governo come fine esclusivo della politica.

È con tale nesso tra riforme ed indirizzi politici che può risalirsi la china su tre diversi versanti: del ruolo del Parlamento, della funzione di governo e del potere dei cittadini.

Senza una visione d'assieme di tale portata non è pensabile che si possano affrontare con successo i guasti più gravi che affliggono la nostra democrazia, laddove occorre da un lato riportare a razionalità ed a regole superiori le forme di esercizio dei poteri (che tendono invece a caratterizzarsi come svincolate e sovrastanti le stesse norme, grazie alla forza dell'inamovibilità) e dall'altro rendere effettivi i diritti dei cittadini, rileggendoli ed ampliandoli, soprattutto sotto il profilo dei princìpi-cardine della sovranità popolare, dell'eguaglianza e della solidarietà.

Le riforme istituzionali non possono ignorare il peso abnorme dei partiti sulle istituzioni e nelle sfere della gestione e dell'economia pubblica, senza che sia frapposto ad essi alcun «limite» costituzionale.

All'occupazione dello Stato non solo corrisponde una concezione assunta dai partiti (al governo da 40 anni) di vero e proprio dominio sulle istituzioni ma un'incrinatura ormai profonda del rapporto di fiducia con i cittadini, che muta il volto stesso dello Stato repubblicano.

Pur consapevoli che dai princìpi dell'ordinamento, anche se rinnovati, non può discendere ogni soluzione, che occorrono lotte politiche di grande portata democratica ed un cambiamento della direzione politica del Paese, tuttavia le questioni dell'ordinamento sono dinanzi a noi e, per parte nostra, riteniamo di dover dare un contributo critico e costruttivo. In tal senso formuliamo un giudizio nettamente negativo sulla proposta avanzata dalla maggioranza.

*La proposta della maggioranza. Altre ipotesi di riforma.*

Tale proposta risente del disagio e della difficoltà evidenti che hanno contrassegnato il comportamento dei partiti al Governo, divisi nella prospettiva ed incapaci di superare l'angusto calcolo dei loro interessi più immediati, e si presenta distaccata da un autentico progetto riformatore e dalle problematiche che le stesse forze politiche affrontano e sollevano nel dibattito sulle istituzioni. Così appare irrazionale ancorchè sbagliato l'aver trascurato il sistema delle fonti normative, la revisione del potere governativo di emanare decreti-legge come noi avevamo proposto.

Senza alcuna seria motivazione la Democrazia cristiana ed il Partito socialista hanno anche gettato nel cestino il risultato acquisito dalla Commissione Bozzi, che prevedeva il ricorso al decreto-legge solo in materia di sicurezza e di incolumità pubblica o in materia di imposizione tributaria. Un nostro emendamento diretto ad introdurre questa stessa limitazione di materie per legittimare il ricorso alla decretazione d'urgenza, ha incontrato la chiusura più intransigente da parte dei partiti al Governo, mentre si è tentato di introdurre, con legge costituzionale, una corsia garantita solo al Governo per i suoi disegni di legge. Storture evidenti che rivelano, tuttavia, un fine tutt'altro che rivolto a rivalutare a pieno il ruolo del Parlamento. Se questo ruolo è minacciato dall'esterno, dai processi di concentrazione economica e dai poteri di fatto, non si penserà davvero che tutto questo potrà sormontarsi con la semplificazione del procedimento del doppio esame

delle leggi. Se tale disegno della maggioranza andrà avanti non potremo che constatare la resa delle forze politiche governative dinanzi al grande compito di introdurre controtendenze e di incidere positivamente sui contenuti e sui modi d'essere della funzione legislativa. Noi non potremo comunque accettare l'abbandono di una via di rinnovamento profondo delle istituzioni.

La riforma procedimentale, così come è concepita, rischia di produrre anomalie sia sul piano politico che su quello del funzionamento istituzionale ed introduce una forma di «bicameralismo zoppo» senza alcun beneficio nè per la funzione di riesame delle leggi nè per la responsabilizzazione delle maggioranze.

Il meccanismo proposto prevede un'eccessiva fascia di leggi necessariamente bicamerali e addossa ad un terzo dei componenti la responsabilità di provocare la rimessione del disegno di legge, già approvato in un ramo del Parlamento, all'altra Camera per la seconda lettura.

Non ci si può illudere però che cambiando tale *quorum* si possa restituire ossigeno e dignità riformatrice ad una soluzione asfittica.

Ove fosse approvata questa legge costituzionale, non avremmo nè i vantaggi del sistema monocamerale nè quelli del bicameralismo paritario; questa proposta di bicameralismo procedurale in sostanza si presenta come una scelta minimale, ritagliata con sapienza giuridica e non come il frutto di una tensione di rinnovamento e di una ricerca volta al rilancio della funzione del Parlamento nella società del pluralismo istituzionale.

Quando abbiamo proposto la soluzione monocamerale (deve essere ben chiaro a tutti) non ci siamo limitati a proporre una sola Camera, ma abbiamo avanzato l'idea di un Parlamento forte, perchè concentrato nei suoi poteri d'indirizzo e capace di controllare il Governo, liberato dalla legislazione di dettaglio sia con la delegificazione che con il decentramento in sede regionale di parte dell'attività legislativa.

Pur convinti della bontà di tale proposta, tuttavia, non siamo rimasti fermi sulle posizioni di partenza. Abbiamo affacciato l'ipotesi di concentrare l'attività legislativa nella Camera dei deputati ed abbiamo assegnato al Senato una facoltà di riesame delle leggi, come eventualità rimessa alla richiesta avanzata dalla maggioranza relativa dei suoi componenti.

Una proposta questa che, raccogliendo sia le esigenze poste alla base del monocameralismo che le ragioni del mantenimento di un sistema bicamerale, derivava da una comune rielaborazione, con il Gruppo della Sinistra indipendente, dell'originaria proposta del senatore Pasquino.

Escludemmo con tale ipotesi il pendolarismo tra Camera e Senato, che nella proposta oggi al nostro esame consente un ampio potere di scelta in capo al Governo; siamo convinti che affievolendo il ruolo legislativo di una delle due Camere si guadagnerebbe uno spazio maggiore per il controllo e per l'attività di raccordo con le Regioni e con il sistema delle autonomie locali. Questo pur non aderendo all'idea di separare, tra le due Camere, le competenze del controllo e della legislazione che consideriamo inscindibili. Secondo noi lo snellimento del processo decisionale, che conseguirebbe alla scelta della Camera dei deputati come assemblea legislativa primaria, non potrebbe che favorire un potenziamento della funzione di controllo, attualmente limitata e del tutto insoddisfacente, che peraltro intendiamo riformare con la nostra proposta di modifica dell'articolo 82 della Costituzione.

Di questa ricerca costruttiva e di confronto non vi è traccia nelle proposte che sono avanzate dalla maggioranza.

Pur tuttavia le nostre posizioni, anche se non condivise, hanno impresso una traccia profonda nella discussione per quanto riguarda sia la riduzione del numero dei parlamentari che il riconoscimento dell'esigenza della concentrazione, sia pure a Camere alterne e con uguali poteri, del procedimento legislativo di prima lettura in una delle due Camere. Ciò significa che la nostra proposta di legge costituzionale per una Camera unica con 420 membri, pur priva di sostegno in Commissione, non si

presenta sconfitta nelle sue ragioni di fondo e nelle sue motivazioni.

Consapevoli di ciò abbiamo tuttavia tentato di sbloccare una rigida e sterile contrapposizione. La nostra soluzione subordinata, pur mantenendo il bicameralismo, prevede una fascia di leggi essenziali necessariamente bicamerali ed offre nuovi spazi per il controllo, senza sottrarre questa funzione ai compiti, inscindibili, della Camera legislativa ed aprendo, nello stesso tempo, nuove possibilità di raccordo del Senato con il sistema delle autonomie e delle Regioni.

Anche quest'idea non ha trovato consensi nella Commissione, eppure poteva considerarsi un grande passo avanti. L'idea della riduzione del numero dei parlamentari rimane in ogni caso fondamentale e dev'essere considerata tale da costituire un punto discriminante per stabilire un diverso clima costruttivo, pur nella differenza di opinioni, come elemento costitutivo di ogni possibile riforma.

Altre ipotesi non hanno trovato credito e sostegno maggioritario. Ha incontrato prevedibili ed antiche difficoltà, originate per di più dall'assoluta opinabilità delle scelte relative alle competenze da assegnare a ciascun ramo, l'ipotesi di una differenziazione di compiti tra le due Camere in base ad una distribuzione delle materie.

La più interessante tra le soluzioni da esaminare è stata (per noi) quella del Senato delle Regioni e, pur consapevoli che tale ipotesi ribadiva un assetto bicamerale e non poteva surrogare nè una riforma dei poteri regionali nè quella dell'amministrazione statale (che tanto condiziona la stessa legislazione nazionale in senso centralistico) l'abbiamo considerata con attenzione, sebbene sia stata trascurata anche da coloro che pensano ora ad un bilanciamento dei poteri.

Riteniamo che tale scelta debba essere ancora verificata in coerenza con le diverse ipotesi di sistema elettorale e comunque considerata con favore per le motivazioni di fondo che tuttora esprime; questo con l'intento di superare le difficoltà sinora incontrate, che discendono principalmente dal sistema di elezione di secondo grado, (che aumenterebbe fortemente l'influenza della mediazione politica nel rapporto Stato-cittadini) e dall'assenza di un armonico e concomitante progetto di rilancio dei poteri regionali.

Quest'ultimo punto rimane preliminarmente decisivo per un sistema regionale forte che soddisfi un bisogno di reale decentramento ed una necessità di autogoverno che sale dalla società italiana; quel che bisogna anzitutto stabilire con chiarezza è il fatto che il rischio di compromettere le basi dell'assetto unitario del Paese proviene dalla politica antiautonomistica e sostanzialmente centralista rappresentata dalla politica di governo e da una pubblica amministrazione prevalentemente concentrata e per di più dominata dal verticismo dei partiti di maggioranza.

La politica del Governo è stata contrassegnata dall'assistenzialismo, da una spesa pubblica priva di qualità e di trasparenza, in assenza di programmazione e di valide procedure partecipative, di poteri di controllo sui risultati in capo al Parlamento e alle Regioni. Così, a proposito delle conseguenze da trarre dai recenti risultati delle elezioni regionali, sia al Sud che al Nord, occorre sottolineare che nel nostro Paese esiste la grande questione dei modi di distribuzione delle risorse nonchè il problema di una effettiva giustizia fiscale.

In molte parti del Mezzogiorno si vota in base al criterio dello «scambio» o sotto la minaccia della criminalità o sotto la pressione del malaffare contiguo con la politica; questo genera un nuovo stato di dipendenza delle regioni meridionali ed accentua la divisione in due dell'Italia.

Riteniamo che si debba approfondire in quale misura il ruolo delle Regioni possa risalire la china su cui l'ha sospinto la politica dei Governi e riguadagnare forza anche nei confronti dei poteri normativi della Comunità europea, che, in buona parte, investono le materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione.

Vi sono diversi modi per riportare le Regioni, organismi legislativi, al livello delle funzioni che servono nell'epoca pre-

sente; diverse strade che però non sono state neppure indicate dalla maggioranza.

L'obiettivo possibile può essere costituito proprio dal rafforzamento e allargamento delle materie previste dalla Costituzione; tutto questo deve accompagnarsi ad una diversa struttura della finanza pubblica e delle stesse leggi statali di settore, ad un nuovo assetto dei ministeri e dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato, ma anzitutto può conseguirsi con un'opera di delegificazione decentrata.

Solo di recente i socialisti hanno voluto compiere un passo avanti quando hanno esplicitamente riconosciuto l'indubbia potenzialità squilibrante della loro proposta di elezione diretta del Capo dello Stato, ammettendo la necessità di bilanciare il potere del Presidente con un più forte potere regionale e con un più forte e penetrante ruolo parlamentare. Ora, dinnanzi al tema del Parlamento siamo nuovamente in presenza di una logica separata, del tutto contraddittoria con l'idea della «grande riforma».

*Le riforme istituzionali e il sistema elettorale.*

Il processo involutivo che, soprattutto in quest'ultimo decennio, ha subìto il ruolo parlamentare è riconosciuto da tutti e richiama il tema di un sostanziale decentramento statale e legislativo. Nello stesso tempo una generica ed imprecisata ipotesi «presidenzialista» pone la domanda di quale pluralismo istituzionale, e in quale ordinamento della Repubblica si vuole un Presidente espresso direttamente dal corpo elettorale.

Consideriamo centrale il nodo del sistema elettorale anche se è l'insieme delle questioni che dev'essere affrontato; anormale sarebbe tralasciare l'approfondimento delle connessioni tra diversi «pezzi» di riforma o, peggio, approdare a singole soluzioni, per di più essenziali, com'è il caso del bicameralismo, senza alcun riferimento ad una visione di sistema.

Il «presidenzialismo» non appare come il nodo essenziale della crisi istituzionale, in presenza di problemi di qualità e funzionalità democratica dell'insieme dei poteri dello Stato; discutiamone tuttavia, senza idee preconcette, ma affrontiamo le questioni nella loro connessione. In ogni caso discutiamo anche dell'ipotesi di un Presidente del Consiglio eletto assieme ad una maggioranza, e non solo di modelli che privilegerebbero l'investitura plebiscitaria e porterebbero alla perdita della funzione di garanzia propria del Presidente della Repubblica. Questi diverrebbe in tal modo espressione di uno schieramento maggioritario che tuttavia potrebbe non riprodursi, nelle sue proporzioni, nella distinta votazione riguardante la rappresentanza parlamentare.

Altra cosa è l'accettazione chiara del principio di maggioranza per quanto riguarda i governi e la forma di governo. Qui è opportuno discutere di sistemi elettorali; in proposito occorre tener conto che la possibile difformità della rappresentanza non si verificherebbe nel caso di elezione diretta del Presidente del Consiglio.

Certamente, l'utile confronto su diverse proposte di sistemi elettorali è stato fino ad ora evitato o addirittura impedito, ma non è detto che non vi siano state idee e approfondimenti. Nessuno può negare che sia ormai sottoponibile a critica severa il mantenimento dell'attuale sistema e che, del resto, in diverse occasioni, sia venuta, da parte nostra, una precisa indicazione di superamento. Non v'è dubbio peraltro che l'eccesso «proporzionalistico» abbia mostrato il suo risvolto nella pesante invadenza dei partiti; una tale combinazione ha finito con il contaminare i fondamenti della democrazia parlamentare, che si esaurisce e si frantuma nella rappresentanza e non approda mai nè al ricambio tra forze moderate e progressiste nè alla formazione di coalizioni programmatiche. Il sistema attuale finisce con l'accrescere un effettivo spostamento di potere in favore dei vertici di partito e separa il voto popolare dalle decisioni fondamentali dell'indirizzo politico.

Riforma elettorale e riforma del Parlamento, pur distinte come tematiche istituzionali, riconducono ad un'unica riflessione se si assume come dato fondamentale quello del titolare della sovranità. Nello stesso tempo è per questa via che si può davvero rilanciare il ruolo necessario dei partiti quali strumenti basilari per determinare la politica del Paese e per realizzare la partecipazione popolare.

La nostra parte politica intende perciò introdurre nel dibattito l'idea centrale di restituire potere decisionale al cittadino, piuttosto che accedere ad una soluzione minimale, come sarebbe quella di pretendere di razionalizzare lo stato presente delle cose. La nostra ipotesi è quella di consentire davvero la pronuncia diretta del corpo elettorale sulle coalizioni e su programmi alternativi.

Occorre riconoscere che, allo stato delle cose, la proposta referendaria di modifica delle norme elettorali ha il valore di dare voce alla volontà popolare, proprio a seguito dell'inerzia e inconcludenza della vicenda delle riforme istituzionali iniziata dagli anni '80.

Certo è che la pressione incalzante che produce la proposta referendaria ripropone che, senza indugio, sia il Parlamento ad occuparsene. La risposta comunque non può che essere all'altezza del lavoro di studio e di elaborazione che in questi anni si è compiuto. Sarebbe grave non scegliere, o preferire congegni istituzionali in luogo delle riforme. Così appare oggi che si faccia con questa legge costituzionale: come se il sistema elettorale fosse estraneo, il bilanciamento dei poteri decentrati fosse questione di un lontano futuro e l'assetto del Parlamento in rapporto a tali poteri fosse indifferente.

È oggi il tempo di una discussione franca e di ampio respiro, che sinora è mancata e non per nostra colpa, com'è testimoniato dai resoconti dei lavori di Commissione.

È questo un impegno ineludibile che investe le sorti stesse dell'ordinamento repubblicano e gli interessi fondamentali dei cittadini e del Paese.

MAFFIOLETTI, *relatore di minoranza*