

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

312^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO SOMMARIO E STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 22 GENNAIO 2003

(Antimeridiana)

Presidenza del presidente PERA,
indi del vice presidente FISICHELLA

INDICE GENERALE

RESOCONTO SOMMARIO Pag. V-XIV

RESOCONTO STENOGRAFICO 1-54

ALLEGATO B (contiene i testi eventualmente consegnati alla Presidenza dagli oratori, i prospetti delle votazioni qualificate, le comunicazioni all'Assemblea non lette in Aula e gli atti di indirizzo e di controllo) 55-74

INDICE

RESOCONTO SOMMARIO

RESOCONTO STENOGRAFICO

CONGEDI E MISSIONI Pag. 1

SEGUITO DEL DIBATTITO SULLE RIFORME ISTITUZIONALI E DEL REGOLAMENTO DEL SENATO

PRESIDENTE	2, 5, 24 e <i>passim</i>
PETRINI (Mar-DL-U)	2, 5
DEL PENNINO (Misto-PRI)	5
TURRONI (Verdi-U)	8
BATTISTI (Mar-DL-U)	14
AZZOLLINI (FI)	17
* SALVI (DS-U)	20
FABRIS (Mar-DL-U)	24, 25
* PASTORE (FI)	25
OCCHETTO (Misto-LGU)	29
* PASSIGLI (DS-U)	30
VIZZINI (FI)	34
ROLLANDIN (Aut)	39
MANZIONE (Mar-DL-U)	41
* SERVELLO (AN)	46

DISEGNI DI LEGGE

Discussione:

(1545) Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3:

PASTORE (FI), relatore	50
MAGNALBÒ (AN), relatore	52

ALLEGATO B

INTERVENTI

Testo integrale dell'intervento del senatore Fabris nel dibattito sulle riforme istituzionali e del Regolamento del Senato Pag. 55

Testo integrale dell'intervento del senatore Del Pennino nel dibattito sulle riforme istituzionali e del Regolamento del Senato 58

DISEGNI DI LEGGE

Annunzio di presentazione 63

GOVERNO

Trasmissione di documenti 63

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Trasmissione di documenti 65

MOZIONI, INTERPELLANZE E INTERROGAZIONI

Annunzio 54

Mozioni 65

Interpellanze 69

Interrogazioni 70

Interrogazioni da svolgere in Commissione .. 74

Ritiro di interrogazioni 74

ERRATA CORRIGE 74

N. B. - L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democristiana e di Centro: UDC; CCD-CDU-DE; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Indipendente della Casa delle Libertà: Misto-Ind-CdL; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Udeur-Popolari per l'Europa: Misto-Udeur-PE.

RESOCONTO SOMMARIO

Presidenza del presidente PERA

La seduta inizia alle ore 9,33.

Il Senato approva il processo verbale della seduta del 27 dicembre 2002.

Comunicazioni all'Assemblea

PRESIDENTE. Dà comunicazione dei senatori che risultano in congedo o assenti per incarico avuto dal Senato. (*v. Resoconto stenografico*).

Seguito del dibattito sulle riforme istituzionali e del Regolamento del Senato

PRESIDENTE. Riprende la discussione, iniziata nella seduta di ieri.

PETRINI (*Mar-DL-U*). E' prioritario determinare le finalità della riforma, poiché diversi esponenti della maggioranza nei loro interventi hanno fatto esclusivamente riferimento al rafforzamento dell'Esecutivo, per garantire maggiore stabilità ed efficacia alla sua azione. Si tratta senz'altro di un obiettivo condivisibile, per scongiurare il ripetersi dei danni economici e istituzionali dei deboli Governi scaturiti dalla degenerazione del sistema partitocratico e dalla conseguente irresponsabilità politica; tuttavia, l'introduzione dieci anni fa del sistema maggioritario, con l'indicazione del *premier* da parte dei cittadini, ha profondamente modificato la Costituzione materiale, consentendo nei fatti l'elezione diretta del Presidente del Consiglio. Al riguardo, non si possono applicare al sistema italiano modelli elettorali maturati in contesti diversi, come quello dei Paesi angloamericani dove il bipolarismo corrisponde all'esistenza di due soli partiti e dove si è registrata, a differenza dall'Europa continentale, una continuità nello sviluppo del processo di democratizzazione. Richiamando pertanto la storia dolorosa e nello stesso tempo fruttuosa che ha portato in Italia all'elaborazione di una Carta costituzionale da valutare ancora molto

positivamente, avendo favorito la democrazia liberale all'indomani della guerra e delle connesse lacerazioni sociali, pur condividendo la necessità di recepire le innovazioni istituzionali, ritiene fondamentale ribadire anche nell'attuale fase riformatrice la centralità del ruolo del Parlamento, della sua funzione di cassa di risonanza e di mediazione delle istanze del Paese, perché una sua eventuale carenza di capacità rappresentativa indurrebbe a spostare lo scontro politico in luoghi diversi da quelli istituzionali. (*Applausi dai Gruppi Mar-DL-U, DS-U e Verdi-U. Congratulazioni*).

DEL PENNINO (*Misto-PRI*). La ricerca di nuove regole di funzionamento delle istituzioni, che appare condivisa da gran parte delle forze politiche, rischia di tradursi in un ulteriore distacco della società civile dalle istituzioni qualora ci si limiti ad un esercizio sterile di proposizione di modelli di governo importati dalle esperienze di altri Paesi e non si affronti invece il nodo fondamentale rappresentato dalla necessità di dare nuovo slancio al sistema dei partiti, in particolare attraverso la disciplina del riconoscimento giuridico degli stessi ed una nuova definizione delle modalità di selezione della rappresentanza attraverso elezioni primarie. In tale direzione muove il disegno di legge presentato insieme al senatore Compagna, in cui si affronta anche il nodo della forma di governo preferendo l'elezione diretta del Primo ministro, preceduta anch'essa da un sistema di elezioni primarie, cui viene riconosciuta la facoltà di proporre lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, figura di arbitro superiore, garante della Costituzione. Poiché le proposte dei repubblicani si discostano da quelle di entrambi gli schieramenti, chiede che le stesse vengano valutate con attenzione in quanto possono rappresentare un indubbio terreno di incontro. (*Applausi dal Gruppo FI e del senatore Compagna*).

TURRONI (*Verdi-U*). I Verdi esprimono perplessità sulla necessità di avviare riforme istituzionali e regolamentari a causa dell'ambiguità degli obiettivi che il Governo intende perseguire ravvisabili in un tentativo di rafforzare i poteri del Presidente del Consiglio e dell'Esecutivo nonché di agevolare ulteriormente l'esame dei disegni di legge governativi. Non sembra infatti che la crisi del Paese sul piano economico e istituzionale derivi dal mancato perfezionamento di riforme costituzionali dopo l'introduzione di un sistema elettorale in senso maggioritario ma piuttosto dalla scarsa capacità dell'Esecutivo di affrontare le questioni di grande interesse collettivo. La legislatura è infatti caratterizzata da un'ampia potestà del Governo di imporre le sue scelte e quindi il problema sembra essere quello di individuare contrappesi adeguati che possano mitigare un sistema democratico eccessivamente competitivo che travolge qualsiasi confronto e mediazione. Per tali motivi i Verdi sono contrari alle ipotesi che prevedono un rafforzamento dei poteri dell'Esecutivo, che peraltro contrasta con la domanda di partecipazione manifestata con forza dalla società civile, e pertanto sarebbe preferibile parlare di completamento e di razionalizzazione delle istituzioni senza modificare l'assetto costituzionale, procedendo alla ricerca di nuovi equilibri tra istituzioni centrali, territoriali e

sovranazionali nonché ad individuare nuove garanzie per l'opposizione. A tal fine assumono grande rilevanza le riforme regolamentari in cui ricercare soluzioni normative adeguate ma anche modalità che assicurino un confronto corretto tra gli schieramenti anche se, fra le proposte indicate dal Presidente, non appare convincente quella di uno *speaker* unico dell'opposizione, figura che finirebbe per schiacciare la ricchezza di contributi politicamente rappresentati, come nel caso dei Verdi che, pur collocandosi in uno schieramento di centrosinistra, riaffermano la propria autonomia e specificità. (*Applausi dal Gruppo Verdi-U*).

BATTISTI (*Mar-DL-U*). Il processo di riforma delle istituzioni deve trovare il proprio limite nei valori e nei principi indisponibili della democrazia. Pertanto è necessario partire dalla riaffermazione del pluralismo istituzionale in un quadro di garanzie, prestando attenzione all'organica sistematicità del modello proposto. Uno dei problemi sul tappeto è certamente quello della governabilità, ma gli strumenti offerti dalla Costituzione e dai Regolamenti parlamentari al Governo ed alla maggioranza rendono infondata la richiesta di un ulteriore ampliamento dei poteri dell'Esecutivo. E' necessario invece rafforzare il Parlamento, la democrazia parlamentare ed il ruolo di garanzia del Presidente della Repubblica, razionalizzare il sistema bicamerale, creare uno statuto delle opposizioni ed adeguare il ruolo della Corte costituzionale. Ma un'efficace riforma istituzionale, che rappresenti non un confronto di posizioni teoriche, quanto il tentativo di affrontare problemi fortemente sentiti dai cittadini, non può prescindere da un impegno concreto nei confronti della vera e propria emergenza democratica posta dalla crisi della giustizia. Anche in questo settore è necessario evitare il ricorso a formule disorganiche prese in prestito da sistemi e tradizioni diversi, per risolvere questioni come l'inadeguatezza complessiva del sistema sanzionatorio, l'eccessivo numero di figure di reato, la carenza di risorse economiche ed umane, l'ampliamento del numero, della specie e della qualità delle pene, l'incremento dei giudizi alternativi. Contrario all'eliminazione dell'obbligatorietà dell'azione penale, manifesta la disponibilità a discutere di proposte in ordine alla separazione delle carriere o alla distinzione delle funzioni dei magistrati purché venga tutelato il principio intangibile dell'autonomia della magistratura. (*Applausi dai Gruppi Mar-DL-U, DS-U e Verdi-U e dei senatori Fabris e Occhetto. Congratulazioni*).

AZZOLLINI (*FI*). Il rinnovato impegno sul terreno delle riforme istituzionali costituisce l'occasione per una razionalizzazione delle procedure di esame parlamentare della manovra di bilancio, materia sulla quale è possibile ed auspicabile una convergenza *bipartisan*. A questo proposito, il Regolamento del Senato dovrebbe essere modificato da un lato rafforzando il parere delle Commissioni di merito e formalizzando un metodo per la traduzione in emendamenti delle osservazioni da esse fornite, dall'altro definendo con chiarezza il rapporto tra la Commissione bilancio e l'Assemblea, con la distinzione netta delle finalità della discussione

nelle due sedi. In tale quadro, alla Commissione bilancio spetterebbe la valutazione del merito delle proposte del Governo e la predisposizione del testo, mentre l'Assemblea dovrebbe discutere le grandi linee e gli schemi alternativi di politica economica, limitando l'esame degli emendamenti (che dovrebbero essere sottoscritti dai Capigruppo, per sottolineare il peso politico delle proposte formulate) solamente alle proposte alternative alle linee indicate dalla Commissione bilancio, prendendo come unità di misura l'articolo. In ogni caso, dovrebbe essere sancito il divieto di introdurre in Aula materie nuove, andrebbe fatta salva la possibilità di intervento del Governo durante tutto l'arco dell'esame della manovra finanziaria ed andrebbe tutelato il dissenso attraverso l'individuazione di una quota percentuale di emendamenti rispetto a quelli complessivi del Gruppo di appartenenza. (*Applausi dal Gruppo FI. Congratulazioni*).

SALVI (*DS-U*). L'iniziativa del presidente Pera ha il merito di aver ricondotto il dibattito sulle riforme istituzionali alla sede propria, il Parlamento, il quale ora ha il compito innanzi tutto di fare chiarezza sulle ragioni e sulle reali esigenze del cambiamento costituzionale. Da tale punto di vista, appare evidente che i problemi della democrazia italiana non dipendono dalla limitazione dei poteri dell'Esecutivo, ma da una crisi di rappresentanza e di partecipazione. Ridurre la democrazia al circuito Governo-elettorato pone a rischio i capisaldi della democrazia, che è invece equilibrio delle istituzioni, limiti e bilanciamento dei poteri, anche di quelli propri del corpo elettorale. Come sosteneva Kelsen, la democrazia è un sistema senza capi e quindi in un sistema democratico devono confrontarsi un Governo forte ed un Parlamento altrettanto forte e libero. Questo argomento dovrebbe essere largamente condiviso, dal momento che la recente sessione di bilancio ha dimostrato ancora volta che la richiesta di maggiori poteri per il Governo si traduce di fatto in una sottrazione di poteri ai danni in primo luogo della maggioranza parlamentare. Pur partendo da una posizione favorevole al modello del cancellierato e al sistema elettorale alla tedesca, valuta positivamente la convergenza possibile su un modello misto che raccolga elementi del premierato e del cancellierato, forme di governo entrambe neoparlamentari, che mantengono il principio che l'elettore vota per il Parlamento ed il rapporto fiduciario tra quest'ultimo e il Governo. Va rilevato che questi modelli sono adottati, con il sistema elettorale proporzionale corretto, dalla quasi totalità dei membri dell'Unione europea e che una valutazione comparata di funzionalità evidenzia risultati migliori rispetto al sistema maggioritario adottato in Italia tanto per quanto riguarda la stabilità dei Governi, quanto dal punto di vista della frantumazione del sistema politico, del funzionamento del bipolarismo, della rappresentatività e della partecipazione dei cittadini al voto. E' comunque ormai chiaro che la crisi della democrazia italiana è un problema molto più complesso e articolato delle riforme del Governo e delle istruzioni centrali ed investe aspetti quali la mancata attuazione dell'articolo 39 della Costituzione, la democrazia del lavoro e la rappre-

sentatività dei lavoratori. (*Applausi dai Gruppi DS-U, Mar-DL-U, Verdi-U, Misto-Com e Misto-RC. Congratulazioni.*)

FABRIS (*Misto-Udeur-PE*). In considerazione del limitatissimo tempo a disposizione, consegna il testo dell'intervento, nel quale è dettagliatamente illustrata una proposta di modifica del Regolamento che riconosce alle diverse componenti del Gruppo misto, alcune delle quali rappresentative di partiti radicati nel Paese, la possibilità di esprimere compiutamente in Parlamento la propria posizione.

PASTORE (*FI*). Nell'attuale fase politica il Parlamento deve corrispondere alle aspettative dei cittadini per una riforma delle istituzioni, per cui l'eventuale fallimento del percorso avviato, oltre a costituire uno smacco per il Parlamento, rappresenterebbe il tradimento delle aspettative degli italiani. La discussione in Aula ha dimostrato una larga condivisione della necessità di una modifica della forma di governo, il cui obiettivo non consiste soltanto nella stabilità dell'Esecutivo, ma anche nella individuazione di un punto di equilibrio stabile rispetto agli altri livelli istituzionali, nazionali ed europei, oltre al rafforzamento del principio dell'alternanza che rappresenta un valore della democrazia e che deve essere sancito anche dalla elaborazione di statuti della maggioranza e dell'opposizione. Sono apparse inoltre sfumate le posizioni espresse in un primo momento da rappresentanti dell'Ulivo circa l'assoluta necessità di varare una complessiva riforma, comprese alcune norme di carattere pregiudiziale. Tutti i problemi sollevati dagli esponenti dell'Ulivo sono già all'attenzione delle Camere, mentre la procedura per riforme parziali e progressive, oltre ad essere stata sperimentata nel corso della precedente legislatura, non costituisce impedimento se vi sarà un'effettiva volontà riformatrice. È quindi preferibile ricorrere all'articolo 138 della Costituzione piuttosto che a Commissioni bicamerali o a Convenzioni, che rischiano di rallentare il percorso delle riforme. È anche auspicabile che il Parlamento trovi soluzioni condivise procedendo ad un esame senza pregiudiziali, anche se resta in capo alla maggioranza la responsabilità di corrispondere alle esigenze dei cittadini per la stabilità dell'Esecutivo, anche nel caso in cui l'opposizione declini il proprio contributo. Nel merito delle soluzioni presentate sulla forma di governo, quella del cancellierato appare arretrata rispetto alla Costituzione materiale come determinata del sistema elettorale e dall'indicazione del candidato *premier* sulla scheda, mentre è positiva l'ipotesi del semipresidenzialismo, che la maggioranza è tuttavia disposta ad abbandonare per ricercare un'intesa con l'opposizione sul premierato, il modello che coniuga al meglio la semplicità e l'efficacia (non richiede infatti né una modifica del sistema elettorale, né una riforma delle Camere) nonché la rappresentanza parlamentare e la stabilità. (*Applausi dal Gruppo FI*).

OCCHETTO (*Misto-LGU*). Rilevando l'inopportunità del contingentamento dei tempi per i senatori del Gruppo misto nel dibattito sulle ri-

forme istituzionali, ritiene che le perplessità sollevate da alcuni circa l'uso strumentale di tale dibattito come diversivo rispetto ai pressanti problemi del Paese, quali la pace e la situazione economica, potranno essere superate solo se la maggioranza valuterà favorevolmente soluzioni in grado di correggere le distorsioni del sistema maggioritario e l'eccessiva personalizzazione della politica, dimostrandosi inoltre disponibile a riaprire la discussione sul conflitto di interessi e sulla devoluzione. (*Applausi dai Gruppi DS-U e Mar-DL-U. Congratulazioni*).

PASSIGLI (*DS-U*). L'attuale assetto istituzionale non esige il rafforzamento del *premier* e dell'Esecutivo, quanto semmai una razionalizzazione del ruolo del Presidente del Consiglio in un'ottica sistematica, cioè in un complessivo contesto di equilibri istituzionali, che potrà essere valutato solo in una sede quale la Convenzione proposta dal senatore Amato. Prevedere che il *premier*, oltre ad essere indicato come tale sulla scheda elettorale, abbia il potere di sciogliere le Camere, (ipotesi non prevista in alcun Paese europeo) gli conferirebbe un potere eccessivo e rischierebbe di ingessare il sistema e di determinare frequenti scioglimenti anticipati o, al contrario, consentire la sopravvivenza a Governi privi della necessaria capacità politica. Il sistema ha invece urgente bisogno di un efficace sistema di pesi e contrappesi tra organi diversi e che derivano la loro legittimazione da fonti diverse. È da respingere pertanto, ed è in contrasto con i principi della liberaldemocrazia, la convinzione diffusa in larghi strati della maggioranza secondo la quale ogni potere discende dal voto popolare, in quanto un sistema liberaldemocratico richiede non solo contrappesi a livello parlamentare, quali un *quorum* più ampio per l'elezione dei Presidenti delle Camere, la possibilità di ricorrere in via diretta alla Corte costituzionale, ma anche i contrappesi rappresentati dalle Autorità indipendenti, da una magistratura indipendente, da un'efficace regolazione del conflitto di interessi, da un sistema dell'informazione che consenta la libera determinazione del consenso. Si tratta di elementi non strumentali rispetto alla discussione sui poteri dell'Esecutivo, ma indispensabili per il complessivo equilibrio del sistema, che richiede inoltre l'istituzione di una Camera delle Regioni, prevedendo – in un'ottica di bicameralismo funzionale – che ad essa spetti il compito di approvare il bilancio dello Stato. (*Applausi dal Gruppo DS-U*).

VIZZINI (*FI*). Al Presidente del Senato va riconosciuto il merito di aver sollecitato un dibattito ormai maturo nella società civile, che per essere proficuo richiede che la forma di Stato e la forma di governo siano valutate congiuntamente, in quanto aspetti di uno stesso problema. Una migliore definizione istituzionale non può prescindere da tre elementi ormai acquisiti quali l'assetto federale, il ruolo dell'Unione europea e l'investitura popolare e diretta del Presidente del Consiglio; in riferimento a quest'ultimo aspetto si è paventato il rischio di bonapartismo, che risulta tuttavia attenuato dall'avvenuta perdita del monopolio statale della sovranità. La combinazione di questi tre elementi ha determinato una metamor-

fosi della sovranità e richiede pertanto la definizione di un nuovo equilibrio dei rapporti tra gli organi istituzionali, allo scopo di rafforzare il Governo centrale, che ha l'onere di rappresentare l'interesse nazionale. L'investitura popolare diretta, ormai affermatasi nei Paesi europei, segna il passaggio dalla sovranità parlamentare alla sovranità popolare, già delineato con l'indicazione del candidato *premier* sulla scheda elettorale, che deve essere consolidato con un'opportuna modifica della forma di governo. Il dibattito ora avviato è inoltre rilevante in quanto può essere l'occasione per giungere alla rispettiva legittimazione degli schieramenti politici (elemento essenziale per la democrazia dell'alternanza), ricucendo lo strappo politico determinato dal violento e atipico passaggio dalla democrazia consociativa a quella dell'alternanza verificatosi nei primi anni '90. L'impegno comune di tutte le culture politiche nella riscrittura delle regole a presidio del funzionamento dello Stato e del Governo offrirà le necessarie garanzie, anche attraverso una riscrittura dei Regolamenti parlamentari, sia alla maggioranza che all'opposizione. (*Applausi dai Gruppi FI e AN e dei senatori Morando, Tonini e Vicini*).

ROLLANDIN (*Aut*). Nell'ambito di una logica di correttezza di rapporti tra maggioranza e opposizione, è auspicabile che per la riforma del Regolamento del Senato prevalga il buon senso sulla cogenza delle norme. Inoltre, occorre evitare una disamina affrettata delle riforme istituzionali e la loro approvazione con maggioranze molto ristrette, com'è accaduto con la cosiddetta *devolution*; tale provvedimento, estrapolato dal contesto di una generale trasformazione dell'ordinamento in senso federalista, con un'assegnazione allo Stato della definizione dei principi generali e alle Regioni della restante potestà legislativa, ha invece incrementato il contenzioso costituzionale a causa delle ambiguità della legislazione concorrente. In considerazione del progetto federativo europeo, il suo Gruppo ha presentato un disegno di legge per prevedere la presenza nel Parlamento europeo almeno di un rappresentante per Regione, che dovrebbe essere accompagnato da altre iniziative nel semestre europeo di presidenza italiana; è auspicabile inoltre la rapida istituzione di una Camera rappresentativa delle autonomie locali, oltre ad una più forte tutela del diritto ad un'informazione pluralista dei cittadini.

MANZIONE (*Mar-DL-U*). Dopo avere riconosciuto al presidente Pera il merito di avere avviato il confronto istituzionale per abbassare i toni della polemica politica e recuperare la capacità di confronto dialettico, potrebbe apparire anacronistico sottolineare la centralità del Parlamento, in un momento storico contrassegnato dalla doppia cessione di sovranità alle Regioni e all'Unione europea, e il necessario ancoraggio delle riforme istituzionali e regolamentari ai principi contenuti nella prima parte della Costituzione. A distanza di un decennio dalla imprescindibile riforma elettorale in senso maggioritario, condivide la preoccupazione del senatore Mancino per la complessiva irresponsabilità del ceto politico e per i rischi di una deriva plebiscitaria, laddove il bipolarismo appare radi-

cato più nelle coscienze degli italiani che in quelle degli stessi politici. Occorre al contrario rimuovere gli ostacoli per un confronto parlamentare maturo, regolando in maniera efficace i conflitti di interesse, garantendo la trasparenza del servizio pubblico radiotelevisivo e introducendo meccanismi di garanzia, come la fissazione di uno statuto delle opposizioni che consenta loro di accreditarsi quale governo alternativo, come deve accadere in un sistema maggioritario, anziché limitarsi a svolgere una logorante funzione ostruzionistica, come accade nelle cosiddette dittature della maggioranza. Si deve modificare il Regolamento del Senato in tale ottica, accogliendo la proposta di una corsia preferenziale per gli atti del Governo ma non per ciascuna iniziativa dei componenti della maggioranza, regolando i tempi della discussione e della presentazione degli emendamenti, nonché introducendo una programmazione dei lavori che valorizzi la dialettica tra il Governo e la maggioranza da una parte e l'opposizione dall'altra, magari lasciando a quest'ultima la conclusione del dibattito nella logica del diritto di difesa. Infine occorre individuare un capo dell'opposizione in Parlamento, capace di stimolare dibattiti e di interloquire direttamente con il Presente del Consiglio a nome di tutte le minoranze. (*Applausi dal Gruppo Mar-DL-U. Congratulazioni*).

SERVELLO (AN). Ripercorrendo la storia del contraddittorio processo riformatore in senso federalista sviluppatosi nella scorsa legislatura, che sfociò in una tortuosa modifica dell'articolo 117 della Costituzione in ordine alla suddivisione delle competenze tra lo Stato e le Regioni, occorre innanzitutto fare chiarezza su questo aspetto, anche per disinnescare il potenziale contenzioso presso la Corte costituzionale. Il rafforzamento dell'Esecutivo, anche con riferimento ai compiti di coordinamento e di indirizzo dell'attività delle Regioni, deve essere bilanciato da una maggiore efficienza dei poteri delle due Camere, con una modifica del bicameralismo perfetto e l'eliminazione di talune riserve di legge previste dalla Costituzione. Quanto alla forma di Stato e di governo, ritiene preferibile il presidenzialismo rispetto al premierato o al cancellierato, poiché la diretta elezione del Presidente della Repubblica garantirebbe una forte identificazione dei cittadini con il senso di unità nazionale; ma sotto questo profilo il dialogo con le opposizioni appare difficile a causa della mancanza di un orientamento comune e delle pressioni della piazza. Auspica infine che si realizzi una vera riconciliazione tra i partiti, mai completamente realizzata all'indomani del secondo conflitto mondiale. (*Applausi dai Gruppi AN e FI*).

PRESIDENTE. Avverte che il seguito del dibattito sulle riforme istituzionali e del Regolamento del Senato proseguirà nella seduta pomeridiana delle ore 16, con gli interventi dei Capigruppo, e che, dopo una breve sospensione dei lavori, la seduta antimeridiana proseguirà con l'inizio dell'esame dei disegni di legge n. 1545.

La seduta, sospesa alle ore 12,30, è ripresa alle ore 12,40.

Presidenza del vice presidente FISICHELLA

Discussione del disegno di legge:

(1545) Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3

PASTORE, *relatore*. L'esame in Commissione del disegno di legge è stato caratterizzato da una proficua collaborazione con l'opposizione che ha offerto rilevanti contributi critici di segno migliorativo e pertanto auspica una celere approvazione anche da parte dell'Aula di un testo che rappresenterà un importante punto di riferimento per il sistema delle autonomie territoriali. In particolare, l'articolo 1 è volto ad evitare l'insorgenza di possibili conflitti istituzionali in materia di legislazione concorrente Stato-Regioni, a seguito dell'estensione delle materie realizzata con il terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, attribuendo al Governo la delega all'emanazione di decreti legislativi con funzioni ricognitive dei principi fondamentali da trarre dalle leggi vigenti nelle suddette materie. E' stata inoltre modificata la disciplina relativa ai previsti pareri delle Commissioni parlamentari che offrono garanzia in ordine all'effettiva delimitazione dei decreti legislativi alla funzione ricognitiva assegnata. La Commissione ha inoltre introdotto l'articolo 2 che autorizza il Governo alla raccolta in testi unici delle ulteriori disposizioni legislative vigenti non aventi carattere di principio fondamentale. Si sofferma altresì sulle misure che intervengono sull'attuazione delle norme costituzionali riguardanti la potestà normativa degli enti locali, sull'attuazione dell'articolo 118 relativamente all'esercizio delle funzioni amministrative, e sul potere sostitutivo dello Stato. (*Applausi dal Gruppo FI*).

MAGNALBÒ, *relatore*. L'esigenza di procedere ad un adeguamento del Titolo V della Costituzione all'ordinamento repubblicano nasce dalla situazione di incertezza determinata dalla riforma introdotta nella scorsa legislatura, soprattutto a causa dell'assenza di norme transitorie, in ordine all'attuazione e alle connesse urgenze legislative, fonte di preoccupazione sia per i soggetti istituzionali protagonisti della riforma stessa sia per i cittadini. Si sofferma in particolare sugli articoli volti a dare attuazione alle parti dell'articolo 117 relative alla partecipazione delle Regioni al procedimento normativo comunitario nonché all'attività internazionale e su quelli in materia di ricorsi alla Corte costituzionale, di funzioni del rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie e di rapporti con le Regioni a statuto speciale e con le province autonome di Trento e Bolzano. (*Applausi dal Gruppo FI*).

PRESIDENTE. Secondo quanto stabilito rinvia il seguito della discussione ad altra seduta. Dà annunzio delle mozioni, dell'interpellanza e delle interrogazioni pervenute alla Presidenza (*v. Allegato B*) e toglie la seduta.

La seduta termina alle ore 12,59.

RESOCONTO STENOGRAFICO

Presidenza del presidente PERA

PRESIDENTE. La seduta è aperta (*ore 9,33*).

Si dia lettura del processo verbale.

FIRRARELLO, *segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del 27 dicembre 2002.*

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Agnelli, Antonione, Baldini, Bobbio Norberto, Bosi, Corsi, Cutrufo, D'Alì, Frau, Magri, Mantica, Massucco, Saporito, Semeraro, Sestini, Siliquini, Ulivi, Vegas e Ventucci.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: Budin, Crema e Rigoni, per attività dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa; Basile, per partecipare alla riunione della Convenzione sul futuro dell'Unione europea; Provera, per partecipare alla Conferenza parlamentare internazionale per la celebrazione del Golden Jubilee del Parlamento indiano; Acciarini, Iovene e Pagliarulo, per partecipare al Forum mondiale dei parlamentari; Contestabile, Manfredi, Meleleo, Nieddu e Peruzzotti, per visita al poligono di Monte Romano (Viterbo); Tomassini, per partecipare al Convegno sulla chirurgia plastica e ricostruttiva.

Comunicazioni della Presidenza

PRESIDENTE. Le comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'allegato B al Resoconto della seduta odierna.

Seguito del dibattito sulle riforme istituzionali e del Regolamento del Senato

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito del dibattito sulle riforme istituzionali e del Regolamento del Senato.

Ricordo che nella seduta di ieri ha avuto inizio la discussione, che ora riprendiamo.

È iscritto a parlare il senatore Petrini. Ne ha facoltà.

PETRINI (*Mar-DL-U*). Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor rappresentante del Governo, non credo che le virtù di un sistema democratico siano direttamente proporzionali alla bontà della sua architettura istituzionale. Certo, una buona architettura istituzionale non può che essere di giovamento, ma numerose ed altre sono le variabili che entrano in gioco nel definire la vita democratica di una nazione. Ne abbiamo la dimostrazione osservando come sistemi architeturali del tutto simili producano risultati evidentemente diversi se contestualizzati in realtà diverse; diverse per situazioni sociali, economiche e politiche, diverse per storia o per cultura, diverse per le tradizioni o le consuetudini che dalla loro storia hanno tratto, diverse per la tensione etica che incarnano i loro interpreti.

Dobbiamo pertanto rifuggire dalla tentazione del *bricolage* istituzionale, dalla tentazione di poter copiare alcuni istituti, nell'illusione che quelli possano riprodurre nel nostro contesto quegli effetti che abbiamo apprezzato nel contesto originario. Sarebbe un evidente errore.

Agli ammiratori delle democrazie angloamericane, per esempio, faccio osservare come quelle democrazie si fondino su un bipolarismo che è soprattutto un bipartitismo. Tuttavia, quel bipartitismo non è il frutto – come semplicisticamente si è potuto credere – di una ottimizzazione del sistema elettorale maggioritario; viceversa, è il frutto di un processo di democratizzazione, che in quelle democrazie è stato caratterizzato dalla gradualità e dalla continuità, sicché quelle due alternative partitiche rappresentano realmente due progetti politici alternativi, ma in un'unica contestualità ideologica e culturale. È un *pabulum* politico particolarmente favorevole, che non ritroveremo mai nell'Europa continentale, proprio perché in essa il processo di democratizzazione è stato caratterizzato dalla discontinuità.

Allora, la metodologia corretta secondo me dovrebbe prevedere la definizione delle finalità che ci proponiamo con la nostra azione riformista e la ricognizione di quei principi che nella nostra Costituzione debbono essere riaffermati, rafforzati o eventualmente abrogati.

Solo conseguentemente ne trarremo quei meccanismi normativi che, calati all'interno della nostra Costituzione, potranno conseguire gli effetti che ci siamo proposti, nel presupposto che tanto minore sarà l'invasività della nostra riforma tanto più prevedibili e controllabili ne saranno gli effetti e tanto maggiore sarà l'invasività della riforma tanto più incontrollabili e casuali saranno i risultati finali di un sistema che laddove fosse toc-

cato anche soltanto in alcune delle sue componenti inevitabilmente si rifletterebbe sull'intero equilibrio della nostra architettura costituzionale.

Se questa è la metodologia che vogliamo seguire, allora una certa preoccupazione io la sollevo nel rilevare come, da parte della maggioranza, del relatore, del presidente Pastore, e da parte di numerosi colleghi intervenuti, si è definita un'unica finalità che è quella del rafforzamento della stabilità dell'Esecutivo.

Si dice che rafforzare la stabilità dell'Esecutivo significa rafforzarne l'efficacia, e rafforzarne l'efficacia significa ottenere l'interesse comune della Nazione. A parte che questo sillogismo è un po' zoppicante laddove prevede che l'efficacia dell'azione di Governo coincida necessariamente, *tout court*, con l'interesse comune, al di là di questo appunto rilevo che tale elemento – la stabilità del Governo – è senz'altro un valore e, alla luce di questo valore, io ho mosso i primi passi politici all'inizio degli anni Novanta, contestando, denunciando la degenerazione di un sistema partitocratico che aveva ipertrofizzato il parlamentarismo, con il risultato di figliare governi deboli ed effimeri e quindi politicamente irresponsabili, che avevano portato il debito pubblico a livelli di bancarotta e che avevano fatto temere sulla tenuta del sistema di previdenza sociale. Questa fu la causa, non unica ma sicuramente prima, del disfacimento di quel sistema, anche se oggi molti riscrivono la storia con molta fantasia.

Ripetere oggi quelle stesse argomentazioni mi sembra abbastanza cieco, perché sono passati dieci anni, è passata molta acqua sotto i ponti, sono cambiate molte cose e l'introduzione di un sistema maggioritario ha determinato rilevanti cambiamenti nella nostra Costituzione materiale.

Noi abbiamo un Presidente del Consiglio che afferma – e non senza ragione – di essere stato eletto direttamente dal popolo, giacché la maggioranza relativa degli italiani ha votato un simbolo il cui unico elemento grafico era il suo cognome; abbiamo un Presidente del Consiglio che, quando si è recato al Quirinale per ricevere il mandato esplorativo dal Presidente della Repubblica, ha rimarcato il fatto che questo veniva concesso conformemente alla volontà degli italiani e che quando è ritornato al Quirinale per sciogliere la riserva ha manifestato, diciamo, il disappunto per il ritardo con cui poteva insediarsi un Governo che era *in pectore* già formato prima delle elezioni.

Vediamo quindi come è cambiata la Costituzione materiale: senza addebitare colpa a nessuno, noi abbiamo scardinato completamente alcuni capisaldi della nostra architettura costituzionale.

Il Presidente del Consiglio è poi venuto in quest'Aula parlamentare a dire che questo Parlamento non era abilitato ad esprimere fiducia ad altro Governo che non fosse il suo, e con questo ha incaricato la sua maggioranza di un mandato imperativo: quello di assecondare questo Governo e nessun altro che questo.

E ha in qualche modo contestualizzato la vita del Governo e del Parlamento stabilendo, in modo implicito ed indiretto, un *simul stabunt simul cadent*, un potere di scioglimento delle Camere. Nella nostra valutazione non possiamo prescindere da questi elementi e allora nel compiere tale va-

lutazione, mentre ci poniamo il problema di come sanare la frattura tra la Costituzione scritta e quella materiale, dobbiamo anche chiederci quale sia il ruolo che questo Parlamento nel contesto attuale può e deve avere per esercitare quella centralità che pochi, mi sembra, vogliono negare allo stesso. Una centralità, non dimentichiamolo, che è stata di particolare rilevanza nella nostra storia.

Infatti, anche se non posso certo essere ascritto nella lista dei *laudatores temporis acti* però, nonostante le critiche rivolte alla prima Repubblica, dobbiamo avere ben presente che il bilancio complessivo di quella esperienza costituzionale è largamente positivo, perché questa Costituzione è quella che ha permesso al Paese di risorgere dalle macerie di una guerra e di arrivare al compimento di una democrazia liberaldemocratica che non era connaturata alla nostra cultura, pur in presenza di una rilevante lacerazione ideologica e dei rancori di una guerra di liberazione. Non è stato un risultato da poco. È stato un grande risultato, che si è potuto ottenere proprio per la capacità rappresentativa che hanno avuto quei Parlamenti, che hanno saputo essere cassa di risonanza delle istanze politiche e delle diverse posizioni, ma, al contempo, hanno saputo essere elemento di mediazione e di contemperazione.

Allora non possiamo non chiederci cosa rimane oggi di quella rappresentanza parlamentare. Non possiamo non chiederci cosa rimane e cosa dobbiamo salvare dell'articolo 67 della Costituzione, che stabilisce che: «Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato». Questa è l'architrave della centralità del Parlamento, perché è qui che si afferma la rappresentanza politica.

Non è un caso che questo articolo sia mutuato dalla Costituzione francese del 1791, che è il punto di partenza della rappresentanza politica quale è stata poi raccolta da tutte le democrazie dell'Europa occidentale. Non a caso non è stata invece raccolta dalle democrazie, cosiddette democratiche, dell'Europa orientale. Anche le democrazie anglosassoni, che pure non la esplicitano, perché derivano da una cultura e da una storia diverse rispetto a quelle della Rivoluzione francese, nei confronti della quale sono sempre state molto critiche, implicitamente accolgono questo principio, ossia quello del divieto al mandato imperativo e della rappresentanza che ognuno di noi ha della Nazione.

A questo proposito, mi permetto di citare un passaggio molto famoso di Burke, il quale, parlando ai suoi elettori, quelli del distretto del circondario di Bristol, afferma: «Esprimere una opinione è il diritto di ogni uomo; quella degli elettorati è una opinione che pesa e da rispettare, che un rappresentante deve essere sempre lieto di ascoltare; e che egli dovrà sempre soppesare con grande attenzione. Ma istruzioni imperative; mandati ai quali il membro (dei Comuni) deve espressamente e ciecamente obbedire, per i quali deve votare e in favore dei quali deve discutere...; queste sono cose del tutto sconosciute alle leggi di questa terra (...).

Il Parlamento non è un congresso di ambasciatori di opposti e ostili interessi; interessi che ciascuno deve tutelare, come agente e avvocato, contro altri agenti e avvocati; il Parlamento è invece una assemblea deli-

berante di una Nazione, con un solo interesse, quello dell'intero; dove non dovrebbero essere di guida scopi e pregiudizi locali, ma il bene generale...».

Il tema che pongo all'attenzione di questa Assemblea è quello di come vogliamo disegnare, in questo nuovo assetto costituzionale, la rappresentanza del Parlamento; mi sembra un tema rilevante e centrale, non soltanto teorico. Infatti, quando vedo che all'inaugurazione dell'anno giudiziario si confrontano i *supporter* e i critici, i detrattori di un Ministro del Governo, non reputo il fatto grave, ma lo reputo significativo; significativo di una carenza di rappresentatività del Parlamento che necessariamente trasporterà l'agone politico su piani non istituzionali. E questa responsabilità noi abbiamo nel nostro processo riformatore. (*Applausi dai Gruppi Mar-DL-U, DS-U e Verdi-U. Congratulazioni.*)

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Del Pennino. Ne ha facoltà.

DEL PENNINO (*Misto-PRI*). Signor Presidente, preliminarmente le chiedo l'autorizzazione ad inserire in allegato al Resoconto della seduta il testo integrale del mio intervento, dal momento che dovrò apportarvi alcuni tagli.

PRESIDENTE. La Presidenza la autorizza in tal senso.

DEL PENNINO (*Misto-PRI*). Ricordo che intervenendo, quindici anni or sono, alla Camera nel corso del dibattito che si svolgeva allora sulle riforme istituzionali ebbi ad esprimere la preoccupazione dei repubblicani per il fatto che, se non si fosse riusciti a concludere alcunché di concreto, si rischiava di delegittimare ulteriormente le istituzioni, accrescendo la diffidenza e il distacco dei cittadini rispetto al sistema politico.

Dal maggio 1988 non poche e non irrilevanti modifiche sono intervenute nel nostro quadro istituzionale. Ciò nondimeno, dopo quindici anni si ripropone ancora il problema di rivedere le regole, perché inadeguata continua ad essere la risposta della politica alle attese della società.

Le principali forze sembrano concordi nell'individuare le ragioni nel fatto che non si sono create le condizioni per il pieno dispiegarsi della democrazia dell'alternanza. Ma, nella ricerca delle concrete soluzioni, le posizioni restano tra loro assai distanti e le proposte di cui si discute appaiono talvolta più bandierine che si vogliono piantare sul campo che non meditate soluzioni.

E la diffidenza e il distacco dei cittadini dal sistema politico, che già paventavo nel lontano 1988, tornano a crescere.

Non possiamo non tenere conto di questo fatto se non vogliamo compiere un esercizio illuministico, privo di concreto riferimento con la realtà del Paese. Un sistema politico non può prescindere dalla considerazione del rapporto tra società e partiti, partiti e istituzioni, se si vuole creare un effettivo canale di comunicazione tra società e istituzioni. Perché,

come ebbe a dire Ugo La Malfa, «l'assetto istituzionale di un Paese non cade dal cielo». E nel nostro assetto istituzionale, che non cade dal cielo, non si può in alcun modo prescindere dai partiti.

Ha scritto recentemente Ernesto Galli Della Loggia: «Stanno venendo meno tre dimensioni decisive intorno alle quali si è formata la società italiana (...) lo Stato, l'industria, i partiti (...) I partiti: sempre più tocchiamo con mano che quelli che per mezzo secolo hanno rappresentato l'ossatura della nostra vita pubblica, gli organizzatori della nostra democrazia, sono ormai ridotti a involucri vuoti e senza vita. Come un involucro vuoto ci appare la politica (...)».

Eppure la riflessione sul ruolo dei partiti, come è stata assente nel dibattito del 1988, sembra rimanere terreno inesplorato anche nella fase attuale della discussione sulle riforme istituzionali.

E invece questo tema è centrale e può rappresentare davvero il «nuovo» rispetto alle indicazioni di riforma elaborate in questi anni. Basta pensare al fatto che proprio la mancanza di un'organica disciplina del soggetto partito ha portato all'inizio degli anni Novanta alla crisi di quel sistema politico che pure, per usare una frase di Giorgio Amendola, aveva «fatto raggiungere al popolo italiano un benessere che non aveva mai conosciuto nei suoi 2000 anni di storia».

Per questo, onorevole Presidente, il collega Compagna ed io le abbiamo chiesto con una lettera di voler inserire nell'agenda del Senato anche il tema relativo al riconoscimento giuridico dei partiti e alle elezioni primarie. Siamo, infatti, convinti che senza fare del partito, regolamentato e riconosciuto, la sede in cui i cittadini si ritrovano per concorrere a determinare le scelte della collettività, nessuna riforma istituzionale riuscirà a ricreare quella fiducia nella politica che è indispensabile perché l'Italia resti – per dirla ancora con Galli Della Loggia – «una moderna compagine nazionale, all'altezza del nostro continente».

Se il vero problema del confronto politico in atto è poi quello di come garantire un rafforzamento dell'Esecutivo senza sminuire il ruolo del Parlamento non è possibile risolverlo senza affrontare il nodo delle forme attraverso le quali selezionare la rappresentanza.

Il punto su cui sembra esserci oggi maggiore distanza tra le posizioni della maggioranza e quelle delle opposizioni è rappresentato dal potere di proposta di scioglimento delle Camere affidato al Primo ministro.

I colleghi del centro-sinistra esprimono la preoccupazione che, dando al *premier* questa facoltà, di fatto gli si consegnerebbe uno strumento di pressione nei confronti della sua maggioranza, che trasformerebbe il Parlamento in una mera cassa di registrazione della volontà dell'Esecutivo.

Vorrei ricordare che un grande uomo politico della sinistra francese, Pierre Mendès France, nel libro «La République moderne» scriveva: «Io non sono di quelli che misconoscono il ruolo fruttuoso o disastroso che un uomo può giocare nella vita pubblica»... ma, «di fronte ad un Parlamento le cui attribuzioni e la cui dignità siano assicurate il Governo deve disporre, da parte sua, dei mezzi e del tempo necessari all'esecuzione dei termini del contratto di maggioranza (...) Il mezzo di evitare la preca-

rietà, l'instabilità governativa senza cadere nel potere personale, risiede in una soluzione che associa strettamente l'azione, il compito e la durata dell'Assemblea all'azione, al compito e alla durata del Governo (...) Allorché un Governo definisce una politica, annuncia esattamente dove vuole andare, fa appello alla maggioranza che gli ha dato vita, il Parlamento deve seguire e di fatto lo segue. Se nondimeno sopravviene un conflitto il Governo deve avere il diritto di procedere allo scioglimento dell'Assemblea affinché il paese possa esprimere il suo giudizio».

Il problema di evitare distorsioni del sistema e l'esercizio di un «potere di ricatto» dell'Esecutivo nei confronti del Parlamento non si risolve negando al *premier* il potere di scioglimento delle Camere: si risolve, piuttosto, dando rappresentatività ed autorevolezza ai parlamentari, legandone le scelte ad un procedimento di selezione democratica.

Il parlamentare espressione di una designazione di base, forte del consenso autonomamente raccolto, conserva autonomia di giudizio e capacità di esercitare un ruolo di proposta e di controllo. Invece in un quadro come quello odierno, in cui manca ogni regolamentazione della vita interna dei partiti e vige un sistema elettorale basato su collegi uninominali e su liste bloccate, la scelta dei parlamentari dipende esclusivamente dalla volontà di ristretti gruppi dirigenti e nessun eletto dispone di reale autonomia rispetto alla *leadership* che lo ha designato.

Senza porre mano alla regolamentazione giuridica dei partiti e senza la contestuale introduzione di un sistema di elezioni primarie, non solo non si risolve il problema di come garantire l'equilibrio tra Esecutivo e Legislativo, ma si aggrava sempre più quel distacco tra i cittadini e la politica perché i partiti, la politica e gli eletti verranno sempre più sentiti come qualcosa di «altri».

Ha scritto Maurice Duverger in «*Démain la république*»: «Con i candidati imposti dall'alto dalle ristrette oligarchie dei partiti si spoglia l'elettore del suo diritto di scegliere, provocando così la sua «alienazione». Le elezioni diventano un rito meccanico celebrato senza fede, un atto coniugale consumato senza passione, un colpo di spada nell'acqua dato senza illusioni».

In forza di queste considerazioni ho presentato ieri, insieme al collega Compagna, un disegno di legge che riguarda sia la riforma dell'articolo 49 della Costituzione, per affermare l'obbligo di una disciplina giuridica dei partiti e di una regolamentazione dei criteri di scelta dei candidati, comprese le candidature per l'elezione del Primo ministro, sia la modifica degli articoli relativi alla forma di Governo, prevedendo l'elezione diretta del Primo ministro, cui viene riconosciuta la facoltà di proporre al Presidente della Repubblica lo scioglimento delle Camere, temperata dalla possibilità di ricorso diretto alla Corte delle minoranze avverso le leggi promulgate.

Nella soluzione proposta, in cui anche la scelta del Primo ministro dovrebbe passare attraverso un sistema di elezioni primarie, si riporta il partito giuridicamente riconosciuto al centro del confronto politico, facendone la sede di decisioni garantite e trasparenti, in cui ognuno vedrà rea-

lizzato il proprio contributo, evitando il pericolo di ogni deriva plebiscitaria.

In questo quadro, il potere di scioglimento non diverrebbe strumento per spaventare un Parlamento «riottoso», perché i parlamentari, forti del consenso che direttamente raccolgono, non vedrebbero la loro riconferma posta alla mercé dei *leader* della coalizione.

Signor Presidente, colleghi senatori, so bene che le considerazioni che ho svolto e le soluzioni che ho prospettato si discostano sia dalle indicazioni della maggioranza, sia da quelle del centro-sinistra. La maggioranza non sembra propensa a rivedere riconoscimento giuridico dei partiti ed elezioni primarie. Il centro-sinistra, che pure oggi ipotizza le elezioni primarie, lo fa più come strumento per superare le sue difficoltà interne che come soluzione istituzionale. E l'onorevole D'Alema, che ha fatto in queste settimane un'orgogliosa rivendicazione del ruolo dei partiti rispetto ai movimenti, che abbiamo apprezzato, non ne ha tratto però le logiche conseguenze in quanto non ha proposto di disciplinarli, togliendoli dall'attuale condizione di associazioni non riconosciute.

Ma soprattutto i colleghi del centro-sinistra vedono nell'ipotesi di elezione diretta del Primo ministro e nell'attribuzione allo stesso del potere di proposta di scioglimento delle Camere un pericolo di cesarismo.

Sinceramente non vedo questo pericolo nel modello che ho delineato, tanto più in presenza della figura di un arbitro superiore, guardiano della Costituzione e simbolo dell'equilibrio organizzato, quale quella di un Presidente della Repubblica senza responsabilità politica diretta, il cui ruolo viene mantenuto ben distinto da quello del Capo del Governo.

Comunque, quel che mi sembra chiaro è che le nostre proposte appaiono oggi eterodosse ad entrambi gli schieramenti. Ma proprio perché si collocano al di fuori del coro, chiedo alla cortesia dei colleghi di volerle valutare con qualche attenzione.

Negli scorsi giorni il presidente Berlusconi ha sollecitato uno sforzo comune per trovare un terreno d'incontro. Lei, Presidente, ha affermato con insistenza la necessità di superare le differenziazioni sul punto fra maggioranza e opposizione. Non ho certo la pretesa di averlo indicato. Ma, come diceva Eraclito, occorre sempre «cercare l'inaspettato per trovare la verità». (*Applausi dal Gruppo FI e del senatore Compagna*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Turroni. Ne ha facoltà.

TURRONI (*Verdi-U*). Signor Presidente, onorevoli colleghi, si conclude anzitempo la discussione sulle riforme costituzionali e regolamentari che lei, Presidente, ha proposto nella sua lettera del 21 dicembre scorso. Dico «anzitempo» perché questo fatto mostra come siano fuori luogo ed improprie talune modifiche regolamentari, come, ad esempio, quella del contingentamento dei tempi, messa in atto proprio per consentire al Governo di svolgere meglio e con tempi certi il proprio programma. Questo è senz'altro uno degli obiettivi che sono stati fissati per questo dibattito, ma i tempi stabiliti, pur di fronte a tematiche di tanto rilievo, si sono di-

mostrati non corrispondenti alle esigenze del dibattito e di approfondimento che i Gruppi e i singoli parlamentari hanno deciso di impiegare.

Sono partito da questa considerazione e l'ho utilizzata per iniziare ad affermare tutta la nostra perplessità nei confronti delle questioni all'ordine del giorno, non perché riteniamo che talune riforme non siano necessarie, ma perché sono i fini che vengono perseguiti che non ci convincono, se non suscitano talora la nostra più ferma contrarietà.

Noi Verdi abbiamo deciso di partecipare al dibattito generale soltanto con due interventi, il mio e quello del capogruppo Stefano Boco, adoperando solo in parte il tempo messo a nostra disposizione; quello che utilizzeremo sarà comunque sufficiente a illustrare il nostro punto di vista e le nostre convinzioni.

Presidente, nel mio intervento affronterò entrambe le questioni poste all'ordine del giorno, non mancando di rilevare come a quella che senz'altro le sta più a cuore, la questione regolamentare, i colleghi di cui abbiamo attentamente seguito gli interventi, molti dei quali di assoluto rilievo – forse per la prima volta in questa legislatura abbiamo assistito a un dibattito di qualità così alta –, abbiamo riservato pochissimo spazio.

Perché questo clima positivo si è ad un tratto concretizzato, fra l'altro subito dopo l'ennesimo, acceso, conflitto fra maggioranza e opposizione determinato dai contenuti di un articolo di giornale? Per il rilievo dell'argomento o perché al tema delle riforme siamo richiamati dagli autorevoli interventi del Capo dello Stato? Piuttosto perché, per un momento, siamo tornati a quella che il collega D'Amico ha definito democrazia consensuale, rispetto alla nuova forma di democrazia oggi in vigore, quella competitiva.

Oggi, per un attimo, liberi dalla competizione, abbiamo avuto il modo di sviluppare ragionamenti, di introdurre autonome riflessioni, di ascoltarci. Lo si è visto anche dagli applausi che in modo *bipartisan* hanno accompagnato la conclusione degli interventi di molti colleghi. Tutto questo svanirà ad un tratto anche sulle riforme – ne siamo certi – quando si passerà alla concretezza dell'esame delle proposte, secondo le regole parlamentari. Ciò accadrà perché diversi sono i fini perseguiti dalla maggioranza e dall'opposizione e anche coloro che nell'opposizione si dimostrano così disponibili al confronto e alla proposta dovranno fare i conti con la cruda realtà delle cose.

Gli obiettivi del Governo sono altri e consistono nell'esigenza di rafforzare il potere del Presidente del Consiglio e del Governo, di rendere ancora più veloce l'approvazione dei propri disegni di legge. Anche taluni esponenti dell'opposizione la pensano allo stesso modo, e addirittura arrivano a dire che i pessimi risultati del Governo in economia e la crisi del Paese deriverebbero dalla debolezza dell'Esecutivo e del suo Capo nei confronti del Parlamento.

Le cose non stanno così: i pessimi risultati dipendono massimamente dalla scarsa capacità del Governo e non dalla sua supposta debolezza. Anzi, mai un Governo ha disposto di una maggioranza tanto ampia e arrendevolmente coesa; mai un Governo – lo ha sottolineato a più riprese lo

stesso Presidente del Consiglio – ha potuto vedere approvati tanti propri provvedimenti in tempi così stretti; mai un Governo ha potuto con tanta tranquillità fare affidamento sul voto dei propri parlamentari; mai un Governo ha potuto con tanta ampiezza sottrarre la propria attività ordinaria a quelle che ha definito pastoie burocratiche, lacci e laccioli le definiva l'autorevolissimo uomo di Governo commemorato in questi giorni ad Hammamet dal presidente Casini, praticamente cancellati dalle leggi-obiettivo, un concentrato di deregolamentazione mai visto in precedenza.

Faccio un esempio per tutti: mai era successo che per decreto un Presidente del Consiglio attribuisse a sé medesimo tutti i poteri – e quando dico «tutti» è proprio di tutti che parlo – per la realizzazione di qualsiasi opera, in deroga a qualsiasi norma, regolamento, procedura e competenza, una volta che l'abbia definita connessa ad un grande evento, anche questo individuato in assoluta solitudine.

Abbiamo quindi un Governo che fa quello che vuole – e quello che sa, aggiungo – nei tempi che sceglie. Alcuni mesi fa, riflettendo sulle vicende che riguardano l'attività parlamentare, e proprio il rapporto fra Governo e maggioranza, utilizzai un paragone calcistico: il Governo poteva essere assimilato ad una squadra di calcio, la maggioranza alla sua tifoseria, pronta a sostenere la squadra in ogni circostanza e disposta a tollerare, anzi ad apprezzare, anche i falli sugli avversari, le entrate a gamba tesa, i *goal* fatti con la mano.

Questa situazione deriva tra l'altro, per massima parte, dal mutato rapporto fra gli eletti e i partiti di cui sono espressione, essendo mutate enormemente le loro caratteristiche negli ultimi anni e, soprattutto, essendosi ridotta se non, in taluni casi, essendo addirittura scomparsa, la democrazia interna che ne avrebbe dovuto essere elemento costituente.

Il nuovo sistema elettorale, che ci ostiniamo a chiamare impropriamente maggioritario, ma che è più precisamente uninominale e maggioritario di collegio con recupero proporzionale, consegna senza appello nelle mani dei *leader* dei partiti ogni possibilità di ricandidatura, e quasi a nessuno è consentito di manifestare autonomia nelle decisioni. Ciò è tanto più vero in partiti in cui è così rilevante e dominante la figura del *leader*, che non celebrano congressi, che al massimo consentono l'acclamazione plebiscitaria della propria dirigenza.

Non credo proprio, allora, che si debba parlare di necessità di accrescere i poteri del Governo e del Presidente del Consiglio, né di definire statuti del Governo e dell'opposizione, quanto piuttosto di creare contrappesi adeguati alle modifiche che sono state fin qui introdotte nel nostro ordinamento dopo l'introduzione del nuovo sistema elettorale, delle modifiche costituzionali attuate senza modificare la Costituzione (faccio riferimento all'indicazione nella scheda elettorale del nome del capo della coalizione), della trasformazione della nostra democrazia in democrazia appunto competitiva, nella quale non si ricerca attraverso il confronto e la mediazione la migliore soluzione possibile ai problemi del Paese, ma si vuole e si deve approvare quanto è contenuto nel programma di Governo.

Senza dubbio l'agognata e finalmente conquistata possibilità dell'alternanza si traduce anche in una contrapposizione senza sconti, dovendo essere necessariamente sempre approvate le proposte in campo.

Noi Verdi siamo fermamente e nettamente contrari ad ogni ipotesi che veda rafforzati i poteri dell'Esecutivo, che sottragga prerogative e ruolo al Parlamento, sia perché temiamo derive plebiscitarie, sia perché riteniamo che ciò contrasti con una domanda fortissima che sale dal Paese, che è quella della partecipazione del protagonismo in prima persona nelle scelte che riguardano il proprio Paese. Credo sia questo – voglio dirlo al collega Compagna – lo spirito che anima quello che lui ha definito «l'impiegato della Pirelli» e delle migliaia che con lui discutono dei problemi dell'Italia.

Rafforzare i poteri dell'Esecutivo, eleggere direttamente il Capo del Governo, anche solamente attraverso l'indicazione nella scheda, conferirgli il potere di sciogliere le Camere e di nominare e revocare i Ministri sono modifiche costituzionali alle quali ci opporremo fermamente, perché non è questa la direzione verso la quale dobbiamo muoverci.

Qualcuno è tornato a parlare di sindaco d'Italia, sostenendo che sarebbe opportuno applicare anche per il Capo del Governo norme analoghe a quelle che hanno consentito l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province e dei presidenti delle Regioni, con i loro poteri di nomina e revoca degli assessori e le nuove ed esclusive competenze assegnate alle giunte.

In modo magistrale i colleghi Mancino e Manzella hanno ricordato a quest'Aula le condizioni in cui versano le assemblee locali, svuotate in gran parte delle proprie competenze e ridotte spessissimo a discutere del nulla o dei massimi sistemi. Avremmo dovuto creare un bilanciamento dei poteri in seno alle amministrazioni locali e alle Regioni, facendo un'opera di valutazione, di revisione e di manutenzione delle norme esistenti, dando fra l'altro maggiore ruolo alle assemblee, così come una revisione non può non riguardare anche le modifiche introdotte alla Costituzione con il nuovo Titolo V.

Più che di riforme, quindi, dobbiamo parlare più esattamente di completamento, di razionalizzazione, di coordinamento, di accompagnamento, persino di manutenzione e di correzione di certe devianze, senza toccare però l'impianto centrale delle cose, come autorevolmente ha affermato anche il collega Manzella. Dobbiamo ricercare nuovi equilibri fra istituzioni di governo e istituzioni di garanzia, fra istituzioni centrali e territoriali, tra istituzioni nazionali e sovranazionali. Nello stesso tempo dobbiamo introdurre anche nuove garanzie per l'opposizione, che il nuovo sistema elettorale ha fatto venir meno.

Le modifiche costituzionali che possono essere introdotte con *quorum* esigui richiedono un intervento correttivo, così come va garantita l'effettiva concorrenza fra i partiti oggi impedita dal monopolio, tutto in capo al Presidente del Consiglio, del sistema televisivo pubblico e privato, ed insieme la riconquista di un nuovo ruolo per il Parlamento.

Noi Verdi non crediamo alla possibilità, tutta teorica, di trasferire alla nostra realtà istituzionale italiana modelli di altri Paesi: riteniamo che si debba tener conto della nostra storia, delle caratteristiche della nostra società e soprattutto del pluralismo che esiste nel nostro Paese e che per noi è insopprimibile. Rivendichiamo quindi i contrappesi, tra i quali senz'altro c'è la possibilità per la minoranza di ricorrere direttamente alla Consulta contro leggi approvate dal Parlamento. Rivendichiamo il diritto per l'opposizione di chiedere ed ottenere Commissioni d'inchiesta per il controllo dell'attività di Governo.

Anche i Verdi hanno presentato una cauta ed equilibrata proposta di riforma costituzionale in materia di forma di Governo, che sarà illustrata nel corso dell'intervento del mio Capogruppo. Perché cauta ed equilibrata? Perché riteniamo (e abbiamo sottolineato in occasione dell'approvazione in prima lettura delle norme sulla cosiddetta *devolution* che non avevamo condiviso la furia riformatrice che ha portato alla modifica del Titolo V della Costituzione) che quel metodo, non solo per l'approvazione da parte della sola maggioranza, ma anche per l'enorme portata, non sufficientemente valutata a nostro avviso, delle conseguenze delle modifiche introdotte, non vada utilizzato ulteriormente. Siamo favorevoli agli aggiustamenti e alle correzioni; vogliamo emendare ma non stravolgere.

Per questo talune proposte, come quella del cosiddetto Senato federale che dovrebbe mantenere l'unità del Paese contribuendo alla risoluzione dei conflitti fra i diversi livelli istituzionali compensando gli squilibri, non ci convincono; così come non siamo affatto convinti dalla proposta, che pure è stata avanzata da tantissimi autorevoli colleghi del centro-sinistra, di consentire al Capo del Governo di proporre lo scioglimento delle Camere e, in caso di sfiducia costruttiva approvata dal Parlamento, di mantenere la discrezionalità del Capo dello Stato di valutare se vi sia corrispondenza con il voto dei cittadini. Certamente della proposta che ho citato condividiamo interamente i primi quattro punti, quelli volti a rimuovere ogni disparità fra le forze politiche, ad eliminare i conflitti di interesse, a garantire l'accesso ai mezzi di comunicazione di massa.

Brevemente, signor Presidente, nel tempo che mi rimane intendo occuparmi delle proposte di modifiche regolamentari. Queste ci preoccupano moltissimo. Ieri nel suo intervento con il quale ha introdotto il dibattito ella ha affermato che i principi che devono guidare questa nostra riforma sono tre.

Il primo è la garanzia per il Governo e per la sua maggioranza di realizzare il proprio programma. Abbiamo constatato, e le dichiarazioni dello stesso Presidente del Consiglio lo dimostrano, che questa garanzia c'è ed è totale. Il secondo concerne la garanzia e la tutela delle opposizioni affinché l'azione di governo non ne conculchi i diritti e non tracimi oltre il quadro dei principi democratici e affinché le medesime opposizioni abbiano il massimo di visibilità e di opportunità per esporre le proprie posizioni alternative. Noi sosteniamo che non è sufficiente esporre le proposte alternative. Riteniamo che nella democrazia parlamentare si abbia il compito di convincere reciprocamente le parti in causa, consentendo e pro-

muovendo la ricerca delle soluzioni migliori per il Paese e abbandonando quella ipotesi di democrazia conflittuale che è attualmente alla base del nostro modo di operare.

È vero, il Regolamento non è un abito indifferente al sistema politico, però pensiamo che esso debba garantire maggiormente l'opposizione. Lei ricorderà, signor Presidente, che un tempo almeno una delle due Camere era presieduta da un rappresentante dell'opposizione. Questa pratica venne interrotta con il I Governo Berlusconi per un solo voto (tra l'altro, in quella circostanza si verificò un cambio di schieramento) quando venne nominato un Presidente del Polo al posto del senatore Spadolini.

Noi siamo favorevoli al fatto che aumentino le garanzie per le opposizioni, che non devono essere confinate ad alcuni limitati e specifici settori. Siamo contrari, anzi contrarissimi allo *speaker* dell'opposizione, anche se sarà dotato di adeguati poteri. Se viene indicato dal popolo in uno dei due rami del Parlamento, come si prevede che avvenga la sua nomina, come potrà funzionare la sua nomina nell'altra Camera dove questo *leader* dell'opposizione sarebbe eletto o nominato, tra l'altro dai Gruppi parlamentari? Sarebbe – lo dicevo prima – necessario stabilire maggiori diritti e maggiori garanzie per l'opposizione piuttosto che, come pare invece faccia la proposta al nostro esame, privilegiare quelle del Governo. Noi vorremmo maggiori poteri e un ruolo più incisivo di garanzia da parte della Presidenza. Siamo contrari alla riserva indiana per quella zona franca dei diritti non disponibili per i singoli senatori. Lo ribadisco: siamo contrari alle riserve, Presidente.

Quindi, avviandomi a concludere il mio intervento nei cinque minuti che mi restano, vorrei tornare al testo del suo discorso, che è stato distribuito, laddove si dice che il Governo non riesce a svincolarsi da un ricorso eccessivo alle deleghe e alla decretazione d'urgenza; ma sarebbe sufficiente, signor Presidente – glielo dico sommessamente –, applicare la lettera della Costituzione e del nostro Regolamento sui decreti, che molto spesso non hanno i previsti requisiti di necessità e di urgenza.

Molto spesso (è il caso, che ho citato prima, della protezione civile) i decreti intervengono sull'ordinamento in maniera pesante, nonostante – ripeto – non abbiano i requisiti di necessità e di urgenza.

Ancora, sarebbe facilissimo fare in modo che le leggi di delega contenessero criteri molto più definiti e precisi, così come richiede la Costituzione, e non fossero, com'è accaduto troppo spesso, deleghe assolutamente in bianco. Anche il rispetto della copertura finanziaria delle leggi di spesa può essere garantita, senza fughe in avanti, applicando la Costituzione ed il Regolamento vigenti.

Sarebbe opportuno che le forme di ostruzionismo, che noi siamo costretti ad utilizzare, fossero riservate solamente a quei casi nei quali si ritiene che vengano violati i principali diritti dei cittadini o che riguardino questioni di capitale rilevanza. Ma oggi non è possibile: ci sono due squadre e il compito di ciascuna è vincere e battere quella avversaria.

Questo è il quadro nel quale ci troviamo (certamente non lo dobbiamo a lei, presidente Pera), un quadro sacrificato all'assoluta necessità

di governare: i «canguri», il contingentamento dei tempi e misure simili, che noi non possiamo apprezzare perché non ci consentono di misurarci sui termini delle questioni, come stiamo facendo oggi. Ciò non dipende però da questioni regolamentari: dipende dal modo in cui due coalizioni si confrontano nel Paese, dovendo ciascuna prevalere nei confronti dell'altra.

Anche la questione dei maxiemendamenti, individuata nel punto 3) della proposta che lei ci ha presentato, presidente Pera, sarebbe possibile affrontarla e risolverla positivamente, se essi dovessero sempre essere presentati presso le Commissioni e non in Aula all'ultimo momento, per superare tutti i problemi che molto spesso la stessa maggioranza solleva, come è accaduto durante l'esame dell'ultima legge finanziaria.

La questione della corsia preferenziale con tempi brevi e certi in Commissione ed in Aula ci preoccupa, perché ho già detto che i tempi brevi sono stati valutati sufficienti dal Presidente del Consiglio, che ha vantato i propri straordinari risultati.

Anche la modifica delle regole per la definizione del calendario e l'organizzazione dei lavori in Conferenza dei Capigruppo, superando il principio dell'unanimità, sposta sempre di più a garanzia della maggioranza ciò che adesso è previsto attraverso lo strumento del consenso e della sua ricerca.

Un'ultima questione, relativa al punto 4) della sua proposta, riguarda il riconoscimento all'opposizione del diritto a nominare un proprio portavoce. Lo ha detto anche il collega Malabarba ieri: ci sono più opposizioni, ma, in ogni caso, c'è nel nostro Paese una richiesta e una diversità di rappresentanza politica. Noi Verdi facciamo parte di una famiglia europea diversa da quelle tradizionali, quella cattolica e popolare, quella socialista e liberale; noi rifiutiamo l'omologazione e il partito unico, anche se questi dovessero essere raggiunti attraverso la scorciatoia delle modifiche regolamentari.

Anche per quanto riguarda i Gruppi, signor Presidente, per i motivi che ho appena esposto, ci permettiamo di dissentire da ogni proposta che tenda a far scomparire una forza politica, la nostra, che, seppur piccola, è presente a livello planetario. (*Applausi dal Gruppo Verdi-U*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Battisti. Ne ha facoltà.

BATTISTI (*Mar-DL-U*). Signor Presidente, stiamo affrontando in questi giorni, per la prima volta nell'attuale legislatura, un dibattito ampio sulle riforme istituzionali. Non spetta a me discutere nello specifico le varie proposte in campo: è stato già fatto da altri e più autorevolmente di me. Vorrei però svolgere delle brevissime riflessioni sui principi generali che credo dovranno guidarci in un lavoro che sarà difficile e non breve, sui principi costituzionali non solo della nostra Carta fondamentale, ma anche sui principi e sui valori espressi dalle esperienze delle grandi democrazie occidentali.

Valori – è bene dirlo con fermezza – molti dei quali non sono e non possono essere in discussione, né possono essere oggetto di contrattazione: il valore dei principi della democrazia non è un bene disponibile né un bene negoziabile.

Ciò che possiamo discutere e riformare sono i sistemi attraverso i quali esprimere quei valori e quei principi. Questo è il primo limite che la nostra civiltà ci impone.

Il secondo limite che dovremo avere è quello dell'attenzione alla organica sistematicità del quadro che andremo a costruire. Dobbiamo evitare – anche questo è già stato detto – il rischio, come ha avvertito Sartori, di un *puzzle* istituzionale, di mischiare un pezzo di un sistema con un altro, di creare nella sostanza pasticci e confusioni. Non possiamo pensare di recepire da un sistema complessivo ciò che ad una parte piace, scartare istituti fondamentali di quel sistema, prendere a prestito da altri e comporre così un quadro disarmonico e rischioso.

Dobbiamo partire da principi e valori. Li ha bene affermati il Capo dello Stato nel suo discorso a fine anno: egli ha parlato di pluralismo delle istituzioni, ma ha ammonito sulla necessità di strumenti di garanzia istituzionale; ha cioè avuto significativa attenzione per un sistema nel quale sia assicurato ai cittadini il governo del Paese, ma siano altresì predisposte le necessarie garanzie istituzionali, cioè – per dirla in breve – sia tutelato il vecchio principio liberale di ostilità nei confronti del monarca e del potere assoluto, fatta salva la necessaria governabilità.

Si discuterà del rafforzamento di alcuni poteri dell'Esecutivo. Per la verità, personalmente non ne vedo la ragione. Oggi abbiamo una maggioranza amplissima, che ha i numeri per imporre al Parlamento qualsiasi provvedimento e spesso lo ha fatto, come è ben noto. Vorrei sapere quale legge voluta dalla maggioranza non è stata approvata.

Credo quindi che il problema principale sia quello di rafforzare il Parlamento, le Assemblée, fermi restando due principi ben saldi: il ruolo di garante del Capo dello Stato ed il ruolo centrale del Parlamento, in un sistema che, come in tutte le democrazie occidentali, è e deve restare una democrazia parlamentare.

Allora, in relazione a questo, sarà opportuno ripensare e ridisegnare alcuni istituti, come è già stato detto: il sistema bicamerale, lo statuto delle opposizioni, il ruolo della Corte costituzionale. Non mi soffermo su questi aspetti, poiché sono già stati sottolineati da altri e certamente meglio di me.

Credo però che nessuna discussione di carattere istituzionale possa essere completa, se non si affronta il problema della giustizia. Nessun quadro istituzionale, se non si riformerà questo sistema, potrà dirsi completo. La giustizia non funziona – questo è sotto gli occhi di tutti – e rappresenta una vera e propria emergenza democratica per il nostro Paese. È inutile che ricordi quante volte l'Italia è stata condannata dalla Comunità europea per violazioni consistenti per lo più in inaccettabili ritardi nella conclusione dei processi, sia penali che civili.

Non bisogna però cadere in un duplice tranello, cioè pensare che l'inefficienza della giustizia si curi con provvedimenti teorici e pensare di riformare costruendo, anche in questo caso, un *puzzle* istituzionale. Mi riferisco alle tante discussioni sul ruolo del pubblico ministero, sulla separazione delle carriere, sull'azione penale e quant'altro si discute di questi tempi. Sono tutte ipotesi – poi lo vedremo – che nulla hanno a che fare con la funzionalità della giustizia.

Ipotizzare l'abolizione dell'azione penale obbligatoria, è bene anche questo dirlo, rappresenterebbe un flagello per la lotta alla criminalità, una iniezione di discriminazione inaccettabile, una rottura con un sistema consolidato che vede il diritto penale nel solco delle discipline pubblicistiche, e non – come negli Stati Uniti – nella scia di una concezione autonoma, che non è né nella nostra tradizione, né nel nostro sistema.

È evidente che la discussione sulla separazione delle carriere, o sulla distinzione delle funzioni, è aperta, ferma restando, per noi, l'intangibilità del principio dell'autonomia della magistratura. Anche sul ruolo del pubblico ministero, tuttavia, si discute riportando spesso citazioni errate, come, ad esempio, quando si fa riferimento a Stati come la Francia, dove – si dice – l'ufficio del pubblico ministero è sottoposto al controllo dell'Esecutivo. In realtà, non è sottoposto a tale controllo, ma il Ministro della giustizia ha una prerogativa autonoma ed esclusiva, in un sistema in cui il pubblico ministero ha pochissimi poteri e la maggior parte dei poteri che incidono sulla libertà personale e sugli istituti di coercizione sono del giudice.

È chiaro che ci avvieremo ad una stabilizzazione del problema della giustizia. Riusciremo ad abbassare anche i toni dello scontro se affronteremo davvero i nodi di una riforma con riferimento ad una questione che affligge il nostro sistema. Credo che anziché discutere, non solo su ciò di cui abbiamo detto, ma anche su riforme assolutamente teoriche, dovremmo invece impegnarci ad affrontare nodi centrali.

Pongo a voi e a me stesso alcune domande. È possibile avere il più alto numero di figure di reato nel mondo occidentale e pensare che i processi possano seguire strade veloci? È possibile evitare timide depenalizzazioni, amnistie, indulti ed indultini senza affrontare un problema generale del nostro sistema sanzionatorio e procedere invece con sanzioni di natura diversa e di carattere pecuniario? Non sarebbe un modo per ridare alla giustizia la sua dignità e la necessaria efficienza?

La giustizia soffre di risorse economiche ed umane molto scarse. Ma è mai possibile che il 78 per cento delle spese di giustizia, delle pene pecuniarie, delle sanzioni comunque economiche conseguenti a reato, non venga riscosso dallo Stato? Cosa ci impedisce di ipotizzare un sistema efficiente? Perché siamo quasi l'unico Paese occidentale dove vi sono tre gradi di giudizio prima che una sentenza possa essere definitiva e quindi eseguibile? Potremmo mantenere due giudizi di merito e uno di legittimità e rendere eseguibile la sentenza già dopo il secondo grado di giudizio, fermo restando il diritto di proporre il ricorso per Cassazione. Perché non proseguire nella strada dei giudizi alternativi? Perché non ampliare

il numero, la specie, la qualità delle pene per riportare il carcere alla sua vera funzione, marginale e suppletiva?

Affronteremo – nell'altro ramo del Parlamento lo si sta già facendo – la discussione sul cosiddetto indultino e sull'indulto, sapendo che nessuno dei due provvedimenti raggiungerà lo scopo prefissato. E' di ieri un'intervista pubblicata su un giornale nazionale dell'ex direttore del dipartimento penitenziario, che spiegava perfettamente perché né l'uno, né l'altro provvedimento incideranno sostanzialmente su una vera e propria emergenza democratica. Credo siano queste domande a cui dare risposte serie, sia sul piano istituzionale, sia sul piano concreto.

Per concludere, credo che i cittadini aspettino da noi un dibattito non solo teorico e principi, valori, innovazione ed efficienza. È questo il compito cui siamo chiamati. Sono preoccupato, invece, per l'agenda sulla giustizia che ci si prospetta: dovremo infatti discutere di separazione delle carriere, dei pubblici ministeri, probabilmente di immunità parlamentare e di altri provvedimenti che nulla hanno a che fare con la giustizia per i cittadini. (*Applausi dai Gruppi Mar-DL-U, DS-U, Verdi-U e dei senatori Fabris e Occhetto. Congratulazioni.*)

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Azzollini. Ne ha facoltà.

AZZOLLINI (*FI*). Signor Presidente, l'occasione del dibattito sulle possibili riforme del nostro Regolamento può essere utilizzata per rimettere in campo un'esigenza da tempo ormai matura: quella di razionalizzare le procedure di esame dei documenti di bilancio. È proprio di questi giorni, infatti, la ripresa, sulla stampa e nelle sedi più appropriate, del dibattito in materia, sotto il duplice profilo del diritto sostanziale e di quello regolamentare. In questa sede non possiamo che occuparci del secondo.

Un'osservazione preliminare può essere utile anche per prevenire una possibile obiezione: sebbene storicamente i profili procedurali siano stati sempre decisi in conseguenza di modifiche degli assetti di diritto sostanziale (come è avvenuto nei due passaggi chiave degli anni Ottanta e Novanta), è possibile questa volta un'inversione del modo di procedere.

Induce a tale valutazione il carattere ormai maturo di alcune riflessioni sulle procedure nel nostro ramo del Parlamento. Ricordo, infatti, che nella risoluzione approvata dalla Commissione bilancio il 4 giugno scorso – al termine di un dibattito che era stato aperto da apposite comunicazioni rese dal Governo davanti alle Commissioni bilancio di Camera e Senato il 20 febbraio – si prendeva atto della necessità di un approfondimento circa possibili adeguamenti delle norme e dei Regolamenti parlamentari riguardanti le decisioni di bilancio, in particolare per quanto concerne la fase di Assemblea, anche con riferimento alle modifiche del Titolo V della Costituzione.

Nella stessa seduta, preliminare a questo dibattito, della Giunta per il Regolamento del 18 dicembre scorso, sia il senatore Mancino che il presidente Pera, traendo le conclusioni hanno fatto, tra l'altro, riferimento al-

l'opportunità di riflettere su tali temi. Del resto, gli ancor recenti avvenimenti dell'ultima sessione di bilancio non hanno fatto che confermare l'esigenza di riassetare – sulle linee espresse dalla risoluzione citata – le nostre procedure. Un tema, questo, *bipartisan* per eccellenza, su cui è auspicabile il confluire di un ampio consenso da parte del maggior numero delle parti politiche espresse in quest'Assemblea.

Da questo punto di vista, non si può dimenticare che uno dei problemi storici che le attuali procedure presentano è quello del peso che le Commissioni di settore hanno nel procedimento; ciò come conseguenza anche del cattivo funzionamento del binomio legge finanziaria-provvedimenti collegati fuori sessione. Una delle soluzioni su cui riflettere può consistere nel deciso rafforzamento del parere delle Commissioni di settore.

Va studiata, al riguardo, l'eventuale formalizzazione del seguito da prevedere per tali pareri rafforzati. Eventualmente, si può far riferimento ad un istituto di fatto già presente nelle procedure di Assemblea, nel senso di rimettere al relatore di maggioranza della Commissione bilancio il compito di studiare le modalità più consone per tradurre in emendamenti parti qualificanti dei pareri e delle osservazioni delle Commissioni di merito. È naturale che debba farlo il relatore della Commissione bilancio, perché vengano vagliati non solo gli aspetti di merito relativi alle compatibilità di tali proposte con il quadro e con l'impianto complessivo della manovra, ma anche gli aspetti, certo non secondari, riguardanti la copertura finanziaria.

Il problema principale riguarda però il rapporto tra Commissione bilancio ed Assemblea. Non ha infatti retto all'usura del tempo quello schema che pure all'atto della sua introduzione presentava elementi di razionalità, ossia la delimitazione del dibattito in Aula alle proposte emendative già respinte in Commissione. Ciò infatti non ha impedito la riproposizione in Aula di materie nuove.

È noto che la quasi totalità delle proposte avanzate, o meglio delle proposte di modifica alla legge finanziaria approvate, viene, come è giusto che sia, direttamente o indirettamente dal Governo, in quanto titolare dell'indirizzo politico complessivo di una legislatura. Questo significa però, ai nostri fini, che qualunque tentativo di razionalizzazione delle procedure parlamentari – il che vale non solo per quelle di bilancio – non può che passare per una condizione necessaria, ossia la convinta adesione, da parte del Governo, in ordine in particolare al divieto di introdurre in Assemblea materie nuove.

Dunque, la proposta di fondo sulla quale sembra possibile lavorare è quella di distinguere nettamente la funzione delle due sedi, riservando alla Commissione la funzione che le è propria, quella cioè di vagliare tutte le proposte di modifica – anche nel dettaglio – per pervenire ad un testo del quale l'Assemblea può però solo discutere le linee generali, evitando di entrare in dettagli e, a maggior ragione, di introdurre materie nuove.

Questo è lo schema di fondo entro il quale ci si può muovere. Da un lato, quindi, si restituisce alla fase di esame in Commissione la funzione

della predisposizione del testo; dall'altro, si evita, nella fase più solenne di esame in Assemblea, di occuparsi innaturalmente di particolari, riservando la discussione alle grandi linee. Così facendo, data anche la diversa risonanza del dibattito in Aula, si propone alla pubblica opinione una discussione basata sugli schemi alternativi di politica finanziaria che i vari Gruppi propongano, in modo tale da far percepire più chiaramente alla stessa pubblica opinione il senso delle scelte che si stanno operando e delle responsabilità che incombono sulla maggioranza che esprime il Governo.

A grandi linee si tratta, in fin dei conti, dello schema, che ha dato buona prova di sé, delle risoluzioni che approvano il DPEF, ovviamente tenendo conto che la finanziaria è un testo normativo e, in quanto tale, sottoponibile ad emendamenti formalizzati.

Naturalmente è implicito che resta fermo il diritto del Governo e del relatore di maggioranza di proporre in Assemblea un testo alternativo a quello approvato dalla Commissione, prendendo verosimilmente quale unità di misura l'articolo. Appare, infatti, utile che il Governo, nell'ambito consentito dalla normativa di bilancio e dai Regolamenti parlamentari, mantenga – come si è detto – margini di intervento durante l'intero *iter* parlamentare della manovra.

Nell'ambito di questo scenario di fondo si possono pensare specificazioni riassumibili essenzialmente in due modifiche formali dell'attuale assetto regolamentare. Da un lato, si tratta di prevedere il divieto di presentare in Assemblea emendamenti sostanzialmente volti ad introdurre materie nuove, indipendentemente dalla formulazione degli emendamenti stessi, articoli, commi o periodi aggiuntivi. Diversamente dal regime attuale, il divieto varrebbe anche per gli emendamenti presentati in Commissione e respinti in quella sede. Dall'altro, si tratta di prevedere la limitazione degli emendamenti in Assemblea a quelli che costituiscano testi alternativi a quello licenziato dalla Commissione. Come si è già detto, l'unità di misura dovrebbe essere verosimilmente l'articolo. Resta da risolvere sul piano tecnico il problema dei subemendamenti.

Queste sarebbero le due principali innovazioni che probabilmente già basterebbero a razionalizzare tutto il procedimento. Non sono, comunque, esclusi interventi ulteriori, sempre nell'intento di semplificare il passaggio in Assemblea. Infatti, anche mutuando da esperienze di altri Paesi, si potrebbe pensare di lavorare su ipotesi che prevedano la sottoscrizione degli emendamenti in Assemblea da parte del Presidente del Gruppo parlamentare come primo firmatario, al fine dell'assunzione di una specifica responsabilità politica del Gruppo. Si tratta solo di un'idea, che va però valutata con grande attenzione e alla quale potranno aggiungersi altri spunti. Andrebbe fatta salva ovviamente la tutela del dissenso, attraverso la previsione della possibilità di presentare in Aula un numero di emendamenti non superiore ad una percentuale ridotta di quelli del Gruppo.

Un tale schema complessivo non può che riflettersi naturalmente sulla distribuzione dei tempi tra la Commissione e l'Assemblea. È ovvio, infatti, che in tale ambito dovrebbe avviarsi lo spazio temporale riservato

alle Commissioni, ed in particolare alla Commissione bilancio, mentre all'Assemblea potrebbe essere assegnato il tempo sufficiente per adempiere allo scopo fondamentale dell'esame, che è quello di contrapporre schemi alternativi di politiche finanziarie.

Non sfuggono, peraltro, gli elementi di riflessione indotti dall'ultimo comma dell'articolo 72 della Costituzione; si ritiene, tuttavia, che le proposte avanzate siano aderenti al dettato costituzionale sol che si tenga conto che, in ogni caso, l'emendabilità in Aula viene comunque salvaguardata, sebbene regolata nel senso indicato. (*Applausi dal Gruppo FI. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Salvi. Ne ha facoltà.

* SALVI (DS-U). Onorevoli colleghi, va innanzitutto apprezzata l'iniziativa del signor Presidente per aver condotto il dibattito sulle riforme costituzionali alla sua sede propria, che è il Parlamento. È giusto che le diverse posizioni si misurino e si confrontino, anche se ieri sarebbe stato meglio non aver dedicato quell'ora iniziale, che ha assorbito l'attenzione mediatica, ad una questione della quale non nego la rilevanza ma che forse, con una certa saggezza, si sarebbe potuta evitare.

È importante, però, che nel dibattito siano prima di tutto esplicitati con chiarezza i punti di vista, le idee da cui si parte e in particolare le ragioni per le quali si ritenga di dare vita ad un processo riformatore; idee, ragioni e punti di vista che possono non essere, e in questo caso non sono, convergenti. Il che non vuol dire che il lavoro non debba essere proseguito, ma è bene innanzitutto che ci si domandi per quale motivo servono le riforme costituzionali.

Quali sono i problemi, le esigenze della democrazia italiana che richiedono, se lo richiedono, un cambiamento costituzionale? Qui forse, nel non aver esplicitato fino in fondo fin dall'inizio questo aspetto, fu il limite della Commissione bicamerale, esperienza che, peraltro, non ho ragione di rinnegare.

Per venire al dunque, davvero la questione centrale della crisi della democrazia italiana – e se è per questo, non solo della democrazia italiana, ma delle democrazie contemporanee – riguarda i poteri del Capo del Governo, come con insistenza si afferma a destra, e non solo a destra? Non ne sono affatto convinto. La crisi contemporanea della democrazia è crisi di rappresentanza, non è crisi di governabilità; è crisi di partecipazione, non è crisi di poteri personali.

Certo, il problema della funzionalità dell'istituzione Governo esiste e va affrontato, ma non va confuso, non va semplificato nell'idea di una riduzione della democrazia al circuito corpo elettorale – Capo del Governo. Questa non è, non può essere e non è mai stata la sostanza della democrazia, che si fonda sulla divisione e sulla delimitazione dei poteri e sulle più ampie forme di partecipazione democratica. Si fonda anche sulla delimitazione dei poteri del corpo elettorale, perché la Costituzione si apre dicendo che la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme

e nei limiti previsti dalla Costituzione stessa. E il discorso delle forme, dei limiti, dell'equilibrio istituzionale nell'esempio della sovranità fa parte integrante del tessuto democratico.

Disse Kelsen: «La democrazia è un sistema senza capi». Questo è il punto da cui partire: la democrazia è un sistema senza capi. Non vogliamo un capo del Governo e, se è per questo, non c'è bisogno nemmeno di un capo dell'opposizione. Non a caso la nostra Costituzione, come tutti i sistemi istituzionali europei, non usa l'espressione «Capo del Governo», introdotta in Italia dal regime fascista. Le formule sono altre, perché il punto non è il capo nel senso di chi comanda. C'è un solo capo nella Costituzione italiana: il Capo dello Stato, inteso non come colui che comanda, ma in un altro significato della parola «capo», cioè colui al quale fanno capo in modo differenziato tutte le fila del sistema istituzionale, come ha scritto un giurista in modo, a mio avviso, significativo, facendomi venire in mente quella bellissima poesia di Montale dove si dice: «un filo si addipana, ne tengo ancora un capo».

La funzione del Capo dello Stato è esattamente quella di tenere i fili dei rapporti con il sistema istituzionale e di provare a dipanarli, come in modo mirabile si sta provando a fare da chi oggi svolge tale funzione, e non è certo facile dacché molti fili si sono addipanati per il nostro Presidente della Repubblica. Questo è il «capo» che serve, non colui che comanda. E allora, un Governo forte sì, ma anche un Parlamento forte e libero. Occorre partire dall'articolo 67 della Costituzione.

Presidente Pera, lei sa che in sede ristretta non ho affatto condiviso le critiche alla fase finale di esame della finanziaria, sia pure convulsa e sia pure opinabile; certamente, l'esame della legge finanziaria richiederebbe tempi ben più distesi, forse anche modifiche normative; ne ha parlato poco fa il senatore Azzolini. Però, nelle ultime quarantotto ore di discussione della legge finanziaria si è rivisto uno sprazzo di un libero Parlamento. Vedete, colleghi della maggioranza, quando si vogliono dare troppi poteri al capo, è per toglierli a voi, ancor più che all'opposizione; tant'è vero che subito dopo l'approvazione della legge finanziaria è partito il discorso per cui essa non andrebbe emendata, ma approvata in blocco, perché il Parlamento ci mette il becco; di queste questioni dovrebbe occuparsene invece qualcun altro.

Dicevo che il tema dell'istituzione di Governo esiste. Nella seduta di ieri sono stati svolti molti interventi – ricordo, tra gli altri, quelli dei senatori Bassanini, Mancino, Amato, Villone – che mi consentono di non entrare nel merito delle critiche all'ipotesi di una concentrazione dei poteri, a partire dal potere di scioglimento delle Camere, nella figura del Capo del Governo.

Come dare risposta alla questione dell'istituzione Governo? Con i senatori Mancino e Villone ho presentato un disegno di legge per il cancellierato e per un sistema elettorale sul modello tedesco, ma, come ha giustamente detto ieri il senatore Mancino, i due aspetti non sono necessariamente abbinati.

I colleghi Mancino, Villone, Bassanini, Amato, ed altri, hanno presentato ieri un disegno di legge che ho ritenuto di sottoscrivere non perché abbia cambiato idea rispetto al cancellierato, ma perché penso sia possibile e auspicabile non solo trovare maggiori convergenze, ma anche immaginare una forma di governo che riassume il meglio dei due sistemi che in modo semplificato chiamiamo premierato e cancellierato. Questi due sistemi hanno un punto comune: sono forme di governo neoparlamentari, in cui interviene una razionalizzazione rispetto al parlamentarismo iperproporzionalistico, ma si conserva la sostanza del principio per il quale l'elettore vota per il Parlamento anziché per il Capo del Governo – non c'è bisogno di aggiungere ulteriori specificazioni – e il Governo è incaricato nel rapporto fiduciario con il Parlamento.

Il presidente Pastore, nell'illustrare in Commissione le diverse proposte, ha affermato che il cancellierato è una forma appartenente al passato. Mi rendo conto che, quando si parla di cancellierato, si può immaginare una legge elettorale di tipo tedesco e in qualcuno – non fra i presentatori del disegno di legge – potrebbe esservi un elemento di nostalgia, ma noi parliamo di qualcosa che è completamente diverso rispetto all'Italia di allora. L'Italia di allora viveva in un contesto internazionale ben diverso e aveva un sistema differente. Quando si parla di cancellierato non si propone un ritorno al sistema del passato. Se si guarda all'oggi, sistemi di questo tipo caratterizzano ventidue dei ventiquattro Paesi, Italia esclusa, che fanno parte dell'Unione europea allargata; sistemi ai quali è collegato un determinato tipo di meccanismo elettorale. La legge elettorale di tipo europeo oggi è una legge proporzionale corretta, per intendersi; vige in Germania, ha consentito in Spagna di accompagnare la transizione dalla dittatura e ha svolto nei Paesi dell'Est europeo analoghe funzioni.

Questo non è il tema immediato della discussione, ma è collegato, anche se non automaticamente, alla forma di Governo. Dobbiamo pensare ad una riforma costituzionale che funzioni anche con riferimento a leggi elettorali di segno diverso. Non a caso, la legge elettorale non è costituzionalizzata; vi fu una saggezza anche sotto questo profilo da parte del Costituente.

Se assumiamo i cinque parametri rispetto ai quali si può valutare la validità di un sistema costituzionale ed elettorale (la stabilità di Governo, la frantumazione del sistema politico, il bipolarismo, la rappresentanza delle opinioni e la partecipazione al voto) verifichiamo concretamente, non in termini astratti e ideologici, il funzionamento dei diversi sistemi.

Operando un rapido confronto tra il sistema politico che caratterizza la Germania da più di mezzo secolo e il sistema vigente in Italia negli ultimi anni, riscontriamo che in cinquantaquattro anni la Germania ha avuto otto cancellieri, lo stesso numero di Governi che l'Italia ha avuto negli ultimi otto anni, dopo l'entrata in vigore del maggioritario. Se guardiamo alla frantumazione del sistema politico, in Germania, o in Paesi con meccanismi analoghi, sono rappresentanti mediamente in Parlamento fra i quattro e i sei partiti – dopo le ultime elezioni sono quattro – mentre in Italia dopo le ultime elezioni nessuno è in grado di contare i partiti esi-

stenti; sono sicuramente più del doppio rispetto a quelli presenti ai tempi del sistema proporzionale.

Se guardiamo al funzionamento del bipolarismo, della più importante conquista della democrazia italiana degli ultimi anni, che va salvaguardata, possiamo constatare che in Germania esiste e c'è sempre stato il bipolarismo, tranne brevi periodi nei quali i due maggiori partiti hanno deciso di fare la grande coalizione.

In proposito, un'osservazione certamente non per questa legislatura e nemmeno per la prossima, ma se mettiamo mano ad una riforma costituzionale dobbiamo prevedere la possibilità che nel 2015 qualcuno ritenga necessario fare una grande coalizione in Italia, e che non ci dovrebbe essere una legge costituzionale che impedisca questa possibile scelta. Quando ci si propone di mettere mano ad un testo costituzionale, la previsione a lunga distanza è qualcosa che bisogna fare. In ogni caso, non è affatto vero che il bipolarismo presuppone una legge elettorale di tipo maggioritario, perché gran parte dei Paesi europei che hanno adottato sistemi di proporzionale corretta conoscono un bipolarismo pienamente funzionante.

Per quanto riguarda la democrazia della rappresentanza, in Germania entrano in Parlamento i partiti che superano la soglia minima di legge, ma per chi raggiunge tale obiettivo il numero dei parlamentari è proporzionale a quello dei voti avuti dai cittadini. Oggi in Italia vi sono partiti che hanno avuto lo stesso esatto numero di voti e non hanno raggiunto la soglia del 4 per cento prevista dall'attuale legge elettorale, alcuni dei quali però hanno una cinquantina di esponenti fra deputati e senatori, mentre altri non sono nemmeno rappresentati in Parlamento. Un partito come Rifondazione Comunista, che invece ha raggiunto il 5 per cento, noi cerchiamo tutti, a partire dal Presidente, di dargli una mano perché con tale percentuale ha avuto eletti solo due o tre senatori.

Quindi, vi è una distorsione della rappresentanza che si aggiunge alla frantumazione dei partiti. Per quanto riguarda la partecipazione al voto, tutti gli studi e i dati dimostrano che questo fenomeno di crisi della democrazia contemporanea, ossia la diminuzione della partecipazione al voto, è ridottissimo nei Paesi nei quali è consentito ai cittadini esprimere una rappresentanza piena delle proprie opinioni. In Germania e in Svezia, dove si è votato nel settembre scorso con leggi di questo tipo, la partecipazione al voto è rimasta superiore all'80 per cento, mentre con i sistemi di tipo maggioritario si ha un abbattimento della partecipazione (in Gran Bretagna e in Francia, nelle ultime elezioni, questa è stata intorno al 60 per cento). Valutando questi cinque parametri di funzionalità dei sistemi elettorali, vedo quindi quattro punti di vantaggio e un pareggio per una legge elettorale di tipo europeo, cioè una proporzionale corretta.

Mi limito a dire, riprendendo – ma ci sarà occasione per intervenire in modo più approfondito – un'osservazione che ho svolto nella prima parte del mio intervento, che la crisi della democrazia italiana, come quella delle democrazie contemporanee, è molto più complessa ed articolata di quanto sia riconducibile alle questioni del Governo e delle istitu-

zioni centrali, questioni che richiedono certamente un forte Governo e un forte Parlamento.

Cito un caso per tutti, quello della democrazia nel mondo del lavoro. Abbiamo oggi un enorme vuoto normativo che deriva da un'esperienza storica di mancata attuazione dell'articolo 39 della Costituzione. Anche questo è un tema di riforma costituzionale: chi ha titolo per rappresentare il mondo del lavoro nella stipula dei contratti collettivi, nella concertazione sociale e così via. È, questo, un tema nel quale c'è un inadempimento costituzionale che dura da più o meno cinquant'anni e io ritengo che vada affrontato, in forme certamente innovative rispetto a quelle che pensò allora il Costituente, perché la democrazia – ripeto – non è solo scelta del Capo, ma arricchimento, in un sistema equilibrato, della partecipazione democratica a tutti i livelli. (*Applausi dai Gruppi DS-U, Mar-DL-U, Verdi-U, Misto-Com e Misto-RC. Congratulazioni.*)

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Fabris. Ne ha facoltà.

FABRIS (*Misto-Udeur-PE*). Signor Presidente, onorevoli colleghi, la senatrice Dentamaro è già intervenuta a nome dei senatori dell'Udeur per illustrare la nostra posizione sul tema principale del dibattito, cioè le riforme istituzionali.

Signor Presidente, avrei voluto parlare delle conseguenti e necessarie, a mio giudizio, riforme del nostro Regolamento in particolare in ordine alla condizione in cui è ridotta la possibilità di espressione in quest'Aula delle diverse componenti del Gruppo Misto, ma la divisione matematica del tempo assegnato al nostro Gruppo tra i ventotto senatori che ne fanno parte, che rappresentano sette movimenti e quattro partiti, che pure hanno ampia rappresentanza a livello territoriale e negli enti locali, mi lasciano la miseria di ben 60 secondi per intervenire.

Potrebbe essere sufficiente questo per far capire a tutti come il Regolamento del Senato mortifichi, anche in occasione di discussioni così importanti come questa, il ruolo dei componenti e delle componenti di questo ramo del Parlamento.

Ho presentato una proposta di modifica al Regolamento, che ha già avuto l'onore di ricevere l'adesione dei colleghi di Rifondazione Comunista, del senatore Cossiga e della senatrice Levi Montalcini, al fine di rendere più effettiva questa rappresentanza, come peraltro lei stesso, signor Presidente, aveva chiesto anche in apertura di questa discussione.

Mi limito, pertanto, a chiederle di consegnare il testo scritto che illustra tale proposta e invitare i colleghi che avranno la bontà e l'interesse, a prenderne nota.

PRESIDENTE. Senatore Fabris, ha ancora circa due minuti, se intende utilizzarli.

FABRIS (*Misto-Udeur-PE*). Gli Uffici mi avevano comunicato un minuto, apprezzo comunque l'abbondanza, stiamo esagerando a questo punto, Presidente, la ringrazio ma non vorrei approfittarne troppo.

PRESIDENTE. Non vorrei che si sentisse a disagio avendo così tanti minuti. In ogni caso, ha ancora due minuti di tempo e se poi desidera consegnare il testo del suo intervento, ovviamente la autorizzo in tal senso.

FABRIS (*Misto-Udeur-PE*). Sì, signor Presidente, consegnerò il testo perché vi è una illustrazione più articolata della proposta che abbiamo formulato, la quale – come accennavo – parte dall'esperienza già attuata alla Camera dei deputati, laddove le diverse componenti che fanno parte del Gruppo Misto hanno degli spazi riconosciuti; questo, sia chiaro, lo dico ai colleghi della maggioranza e anche degli altri Gruppi, ovviamente senza voler togliere nulla alla giusta e corretta rappresentanza che i Gruppi maggiori hanno in quest'Aula e quindi al loro diritto-dovere di potersi esprimere in maniera ampia e articolata sui nostri lavori e sulle proposte che vengono avanzate. Però, signor Presidente, tutto ciò mi sembra cosa assolutamente diversa dal poter consentire un minimo di dignità e di spazio ai singoli senatori e alle singole componenti, che hanno una loro rappresentanza effettiva per potersi esprimere e confrontare in quest'Aula.

Nel consegnare il testo scritto, quindi, spero che su di esso si sviluppi un confronto in Aula tra tutti i colleghi, con pari dignità e che non resti solo un documento da consegnare agli atti.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Pastore. Ne ha facoltà.

* PASTORE (*FI*). Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor rappresentante del Governo, credo ci si debba porre una domanda: ci rendiamo tutti conto che in questo momento ci si offre la possibilità di dare al Paese una grande prova di credibilità? Ci rendiamo conto che il percorso delle riforme, iniziato da tempo e che oggi concentriamo sulla forma di governo, sui Regolamenti parlamentari, naturalmente con un occhio anche a tutto lo scenario delle riforme, ove fallisse rappresenterebbe uno smacco, non solo per il Parlamento e per tutti noi, ma rappresenterebbe una beffa per chi si è battuto e si sta battendo dai più alti scranni per sostenere questo percorso, e rappresenterebbe ancor più un tradimento delle aspettative di tutti gli Italiani, non solo gli elettori del centro-destra ma credo gli elettori di tutte le forze politiche presenti in Aula.

Non vorrei, cioè, che il ricordo che si è fatto del ventennale dell'inizio di questo percorso con la Commissione Bossi si trasformasse non in uno stimolo ad andare avanti ma in una sorta di commemorazione per una volontà che però la prassi, l'attività politica e parlamentare hanno completamente disatteso.

Per verificare ciò, occorre innanzitutto chiedersi se le riforme vadano fatte, quando e come farle, in modo da individuare chi effettivamente crede in questo percorso, nei risultati di migliorare il sistema istituzionale

del Paese, oppure, pur credendovi, nei comportamenti non intende completare questo obiettivo comune.

Ci concentriamo, dicevo, e mi concentrerò sulla forma di governo, anche perché all'attenzione della Commissione che presiedo vi sono provvedimenti su questa materia di cui sono relatore, e quindi credo che essa meriti una particolare valutazione, un particolare approfondimento.

Innanzitutto rispondiamo alla prima domanda sul «se» occorre fare le riforme. Già ho dato una risposta all'inizio: essa appare unanimemente, o quasi (dopo l'intervento di alcuni colleghi che tutto sommato hanno detto che sarebbe sì una riforma da fare, ma non necessaria, o comunque che dobbiamo farla in misura molto modesta), per il sì. E voglio precisare, avendo ascoltato gli altri interventi di alcuni colleghi, che la riforma del Governo non significa soltanto stabilità o efficienza – che comunque sono valori di una democrazia parlamentare (perché l'elettore, una volta che sceglie la sua maggioranza, ha il diritto di vederne attuare il programma e guidare lo svolgimento dalle persone che ha scelto) – ma significa anche autorevolezza del Governo stesso, individuazione di un punto di equilibrio forte tra i vari livelli istituzionali. Non dimentichiamo la forza e il prestigio istituzionale che vanno acquisendo le Regioni, grazie alle riforme sui governatori e alla riforma del Titolo V della Costituzione, che alle Regioni ha attribuito maggiori poteri; non dimentichiamo la possibilità, che io ritengo estremamente positiva, di costituire un Governo europeo; noi ci troviamo in mezzo a queste due situazioni istituzionali senza un Governo che possa fungere da equilibrio tra questi livelli di potere, per una ragione di trasparenza, di assunzione di responsabilità, di centralità del principio dell'alternanza del sistema democratico. Questi sono tutti valori che non appartengono alla maggioranza o all'opposizione, ma appartengono al sistema della democrazia. Occorre quindi riformulare uno statuto della maggioranza, così com'è necessaria, è inscindibile l'approvazione e la contestuale messa in campo di uno statuto dell'opposizione.

Sul quando fare le riforme, le strade in parte si diversificano. Le riforme, secondo me e secondo noi della maggioranza, sono urgenti: ne va della tenuta delle istituzioni, del governo dell'economia, della possibilità di guidare il futuro del nostro Paese. Ma qualcuno, al di fuori di quest'Aula (mi riferisco al Presidente della Confindustria), si è espresso sulla necessità di procedere ad altri tipi di riforme, piuttosto che a quelle istituzionali, dimenticando che, se certi processi di revisione della legislazione anche economica (per non parlare di altri campi) vanno a rilento, è proprio a ragione di un sistema costituzionale, parlamentare, di governo, che non riesce a guidare questi processi fino in fondo o comunque vi riesce con estrema difficoltà.

Da qui la necessità di procedere sul terreno della Costituzione, non dimenticando gli altri terreni della legislazione ordinaria, proprio per dare poi a quest'ultima un'accelerazione e una possibilità di realizzazione più facile, immediata ed efficace.

Sul piano politico, è stato detto da parte dell'Ulivo – o almeno così appariva dalle prime notizie apparse sulla stampa, però in parte ridimen-

sionate, mi sembra, dai comunicati ufficiali – che si dovesse fare di tutte le riforme un pacchetto complessivo, che ci fossero delle pregiudiziali di un certo tipo e che si dovesse arrivare comunque ad una sorta di condivisione complessiva di questo pacchetto, perché altrimenti non si sarebbe potuto pervenire ad alcun risultato, almeno con il contributo dell'opposizione. Ascoltando questo dibattito, mi sembra che tali pregiudiziali si siano estremamente ridimensionate. Comunque, lo dico ai colleghi in Aula, tutti gli argomenti che sono stati portati in campo dall'Ulivo sono già all'attenzione delle Camere; non ve n'è uno che non sia in discussione alla Camera dei deputati o al Senato della Repubblica e che non troverà prima o poi uno sbocco, che ci auguriamo sia condiviso, ma al quale la maggioranza deve assumersi il compito di giungere anche senza il consenso o il contributo dell'opposizione.

Le opinioni su come procedere su questo cammino sono varie. Si è all'inizio criticata la cosiddetta riforma in pillole. Mi sono permesso di dire in Commissione, illustrando la relazione, che in realtà la riforma in pillole è già stata avviata sia con l'intervento sui governatori regionali (una scelta fatta dalla maggioranza e anche dall'opposizione di allora), sia con la riforma del Titolo V, che indubbiamente ha inserito un elemento di turbolenza in questo percorso che porta a non poter più unificare sotto un'unica procedura il cammino delle riforme. È difficile riformare la Costituzione in questo modo, ma credo che, se c'è buona volontà, se c'è una vera volontà riformista, il cammino possa procedere nonostante questo obiettivo limite di partenza.

Le riforme della forma di Governo non riguardano solo la Costituzione. Come si è detto, tutti gli strumenti sono utili per avviarsi a quella che è stata definita una democrazia competitiva, dopo la democrazia consociativa che ci ha caratterizzato fino alla caduta del muro di Berlino e alla trasformazione di tutti i partiti che hanno segnato questi ultimi dieci anni di vita politico-parlamentare.

È servita la legge elettorale, pur nella sua imperfezione che la potrebbe far apparire maggioritaria anche se poi il sistema degli scorpori sulla quota nazionale riproporzionalizza il tutto; nonostante questi limiti, però, è servita ad avviarci verso questo risultato.

Servono indubbiamente anche i Regolamenti parlamentari. Mi auguro che, mentre si va avanti sulla strada della riforma della forma di governo, si proceda anche sulla strada della riforma del Regolamento, secondo le linee auspicate dal Presidente della nostra Assemblea, che ringrazio per la sensibilità che ha saputo dimostrare nell'impostare nell'Aula del Senato la sessione dedicata a questi temi.

Serve la prassi parlamentare e costituzionale, che è utile per formare un certo tipo di sistema di Governo, ma serve anche la riforma costituzionale. È indubbio che la transizione non è perfetta, completa; si può migliorare la legge elettorale, si può intervenire sui Regolamenti, si può auspicare che la prassi costituzionale di riconoscimento di un sistema di premierato implicito nel sistema elettorale si rafforzi.

Occorre anche l'intervento sulla nostra Costituzione, la quale, come è stato detto egregiamente in quest'Aula, è stata così voluta dai nostri, come si suol dire, padri costituenti in considerazione del sistema delle forze in campo in quel momento e della quasi necessità storico-politica che il sistema elettorale fosse proporzionale. Insomma, vi era la necessità che il nostro fosse un sistema costituzionale democratico, in gran parte assembleare e, come si è detto e si dice forse meglio, consociativo.

Credo che anche il percorso di ricorrere all'articolo 138 della Costituzione – piuttosto che a Commissioni bicamerali o, come detto dal collega Amato, ad un comitato o ad una convenzione, non meglio definita, ma che naturalmente si potrebbe meglio definire, soluzione che comunque non ritengo soddisfacente – sia da preferire. Il ricorso ad altri strumenti comporterebbe un ritardo sul cammino della riforma che invece, dati anche i tempi richiesti dai passaggi parlamentari, è sempre più urgente.

Credo che un cenno meritino i rapporti in questo campo con l'opposizione. Tutti ci auguriamo, io per primo, che le soluzioni che sortiranno dalla Commissione Affari costituzionali e da quest'Aula siano *bipartisan*, bipartitiche, cioè non siano approvate dalla sola maggioranza di Governo e che vengano affrontati i problemi senza pregiudizi di schieramento o riserve mentali. Però, ognuno ha le sue responsabilità. La maggioranza ha la responsabilità di Governo e deve farsi carico, fino in fondo, di dare una risposta alle domande che vengono dal Paese. Questo è un dato ineludibile e che pone questa maggioranza e questo Governo nella necessità comunque di procedere sul cammino delle riforme. Nel programma di Governo vi è la scelta per un Capo dell'Esecutivo stabile, nel senso che prima ho delineato, e questa è una via che la maggioranza intende percorrere, ci auguriamo, ripeto, con il contributo, l'aiuto ed il consenso dell'opposizione o di parte di essa.

Un breve cenno sulle tre proposte avanzate in Commissione. Ho definito superata quella sul cancellierato, non perché nella nostra Costituzione la sfiducia costruttiva non rappresenterebbe un passo avanti (anche se io ho dubbi sull'efficacia di questo strumento), ma perché oggi nel sistema della Costituzione materiale noi siamo avanti rispetto a quel sistema. Quindi, dover tornare indietro, non rispetto al sistema costituzionale italiano, ma rispetto al sistema che si è creato, rappresenterebbe un risultato poco brillante.

Delle altre due proposte, avanzate con maggiori consensi, senza che ciò ne accresca l'autorevolezza, ma certo la credibilità, una è relativa al premierato. Ho sentito l'annuncio della proposta di un nuovo disegno di legge, che mi riservo di esaminare per poi riferire in Commissione, dei colleghi Bassanini, Salvi e altri, che tuttavia mi sembra una commistione tra il cancellierato e il premierato. Cioè, si vuole andare avanti rispetto al primo, ritenuto dagli stessi colleghi dell'opposizione, o da molti di essi, una soluzione debole, però non si vuole accettare fino in fondo la scelta del secondo, che io ritengo essere la soluzione più equilibrata e più responsabile.

Vi è poi la proposta del semipresidenzialismo, che una parte, anche considerevole, della Casa delle libertà, riterrebbe preferibile, ma che cederebbe di fronte all'obiettivo comune, ci auguriamo condiviso dall'opposizione, di un Capo dell'Esecutivo forte, stabile, sempre nell'accezione di cui parlavo all'inizio.

L'ispirazione di questi disegni di legge – ripeto – è apparentemente uguale. Vi sono diverse valutazioni tecnico-politiche su cui non posso, non ho il tempo, né sinceramente, anche per ragioni di opportunità, mi sento di esprimere, pareri significativi, perché lo dovrò fare, responsabilmente, in Commissione. Tuttavia, vorrei offrire alcuni elementi di riflessione a tutti e utilizzare, in questo momento, quella che può essere definita un'esemplificazione di certe caratteristiche della riforma in questo settore, individuate ed elencate da un uomo della sinistra per la sinistra, per l'opposizione. Le faccio mie e, parafrasandole, le voglio indicare alla maggioranza di cui sono parte.

La decisione definitiva deve essere caratterizzata da tre elementi: la massima capacità di aggregazione nella scelta di riforma e quindi la sua idoneità a realizzare l'obiettivo che è di tutta la maggioranza; la possibilità di coinvolgere, se non tutta, una parte dell'opposizione e, soprattutto, il Paese, riuscendo a far capire a quest'ultimo ciò che effettivamente si vuole realizzare; la massima coerenza interna e la funzionalità della scelta con gli obiettivi che ci proponiamo.

Rispetto alle proposte formulate – cui accenno brevemente per poi concludere, signor Presidente – vorrei far presente che quella relativa al premierato ha una caratteristica che la distingue dalle altre: rappresenta la scelta che meglio coniuga semplicità ed efficacia. Ritengo infatti che il cancellierato, senza una nuova legge elettorale, non potrebbe mantenersi in piedi e che il semipresidenzialismo richieda riforme parlamentari, come già indicate nel disegno di legge che sposa tale scelta. Il premierato invece può reggere anche senza riforma della legge elettorale e delle Camere. Certamente sarebbe un premierato ridotto all'80 per cento delle sue potenzialità, ma comunque rappresenterebbe un istituto assolutamente nuovo che potrebbe coniugare, come dicevo all'inizio, l'esigenza della rappresentanza parlamentare, che comunque permarrebbe, e quelle della *leadership* e della stabilità del Governo. (*Applausi dal Gruppo FI*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Occhetto. Ne ha facoltà.

OCCHETTO (*Misto-LGU*). Signor Presidente, anch'io voglio svolgere brevemente l'osservazione che in un dibattito sulle questioni istituzionali tutti i senatori dovrebbero avere pari dignità, in quanto non c'è legame di partito o di Gruppo. Comunque, userò al meglio, spero, i tre minuti che mi sono concessi.

Voglio dire, onorevoli colleghi, che è meglio parlarci chiaro subito, all'inizio di questo dibattito istituzionale. Voi sapete che ci sono molti in Italia che pensano che questo dibattito possa essere considerato un di-

versivo rispetto a problemi più importanti. Non concordo completamente con questa valutazione, a patto però che siano stabilite alcune precondizioni molto chiare.

Credo che dobbiamo tutti partire dalla consapevolezza che siamo in una fase nuova rispetto al dibattito che si aprì all'indomani della crisi della prima Repubblica. Allora, il problema centrale era quello di assicurare l'alternanza, di superare il caos partitico all'assalto dell'erario pubblico, di dare più potere ai cittadini di decidere degli Esecutivi, come è avvenuto con la mirabile legge che consente l'elezione diretta dei sindaci. Tuttavia, abbiamo messo in campo un sistema ibrido che va modificato. Ma ora, il problema centrale è correggere le nuove storture che si sono manifestate sul maggioritario e che ricordo essere fondamentale quella di un'eccessiva personalizzazione della politica e del rischio di una sua centralizzazione.

Quindi, la condizione fondamentale, la priorità assoluta è che ci sia veramente l'accordo – come è stato invocato anche dai rappresentanti del centro-sinistra che sono già intervenuti, da ultimo il senatore Salvi ma ieri anche il collega Bassanini ed altri – per avere un effettivo quadro di garanzie, di pesi e contrappesi all'interno – lo dico io a differenza di altri – del sistema maggioritario.

La seconda condizione è che si azzerino i colpi di mano istituzionali che sono stati fatti dalla maggioranza prima dell'apertura di questo dibattito; in sostanza, che si ridiscuta insieme della *devolution* e del conflitto d'interessi.

Se la maggioranza non concorda con queste due precondizioni, ossia con l'esigenza di affrontare prioritariamente il tema delle garanzie e dei pesi e contrappesi nel sistema maggioritario e di ridiscutere i due problemi citati precedentemente, allora devo dire con franchezza che anch'io finirò per militare nella parte di coloro che ritengono questo dibattito un diversivo rispetto ad altre priorità, che sono oggi quella della pace nel quadro di una visione strategica del rapporto tra Nord e Sud e quella dell'economia, del lavoro e dei diritti dei lavoratori. (*Applausi dai Gruppi DS-U e Mar-DL-U. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Passigli. Ne ha facoltà.

* PASSIGLI (DS-U). Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli senatori, il dibattito sulle riforme istituzionali ha avuto in Italia un andamento carsico, spesso motivato da contingenze politiche. Di riforme istituzionali c'è, tuttavia, un reale bisogno per consolidare la transizione ed adeguare il sistema al maggioritario.

Ma di quali riforme vi è bisogno? Di un ulteriore rafforzamento dell'Esecutivo? È questa la reale esigenza del sistema? Forse nell'ottica politica della maggioranza, ma nell'ottica dello studioso vi è da dubitarne.

Il rafforzamento dell'Esecutivo è stato un tema dominante nella prima Repubblica e nella quarta Repubblica francese, ove il problema era quello di rafforzare il Governo in Parlamento; di aumentare il suo con-

trollo dell'agenda legislativa; di proteggerlo dalle imboscate non tanto dell'opposizione quanto della sua maggioranza.

In Italia un sistema bloccato nella possibilità di alternanza dalla variabile internazionale portava a garantire ad un'opposizione che non poteva diventare Governo un maggior ruolo nel processo legislativo. Portava alla cosiddetta «centralità del Parlamento», formula che garantiva all'opposizione un qualche potere sull'agenda legislativa. In sostanza, portava ad una sorta di «coabitazione all'italiana». Nella sua versione peggiore questo diventava consociativismo, co-legislazione, spartizione delle nomine – ad esempio nella RAI – ma, nella sua forma migliore, assolveva in un sistema bloccato ad un compito fondamentale, quello di mantenere all'opposizione un ruolo sistemico, di evitarne la radicalizzazione, offrendo – potremmo dire – una forma di legittimazione. Di reciproca legittimazione. Non tutte le coabitazioni vanno, dunque, giudicate negativamente, perché esse garantiscano pur sempre un equilibrio tra poteri.

La situazione italiana, tuttavia, non è più quella della prima Repubblica. Il Governo dispone di una maggioranza schiacciante; ha un pieno anzi eccessivo controllo dell'agenda legislativa, come – a nostro avviso – dimostra la vicenda in quest'Aula della legge Cirami; ricorre ampiamente, anzi troppo, alla legislazione delegata; il nome del *premier* è inserito sui simboli elettorali; si è formata un'ampia cultura politica anti-ribaltone.

In questo contesto è opportuno rafforzare ulteriormente l'Esecutivo? Credo che una migliore definizione del ruolo del *premier* sia possibile stabilendo che il Parlamento conferisca la fiducia non al Governo ma al solo *premier* e affidando a questi un incondizionato potere di nomina e revoca dei suoi Ministri. Ma è necessario affidargli anche il potere di scioglimento e modificare le modalità della sua elezione, trasferendo direttamente al corpo elettorale quanto oggi è affidato al Capo dello Stato e alla fiducia del Parlamento? Dobbiamo, in altre parole, abbandonare *in toto* il modello del Governo parlamentare? Non lo credo. Credo anzi che prevedere l'elezione diretta del *premier*, o quella variante spuria ma potenzialmente equivalente che è l'indicazione sulla scheda del nome del candidato, ed affidare al Presidente del Consiglio così eletto anche un incondizionato potere di scioglimento sarebbe un grave errore. Un premierato così concepito potrebbe, infatti, far venir meno qualsiasi contrappeso istituzionale e darebbe al Presidente del Consiglio un potere immenso, superiore – diceva bene il senatore Bassanini – persino ai poteri di cui dispone il Presidente degli Stati Uniti, il quale fronteggia un legislativo egualmente a termine, eletto a scadenze diverse da quelle del Presidente stesso e quindi sovente a lui ostile.

Esaminiamo meglio la questione: qual è l'obiettivo di un forte rafforzamento del *premier*? Maggiori poteri del Governo in Parlamento? Maggiori poteri rispetto all'opposizione? No, in un sistema di Governi di coalizione, l'obiettivo è quello di dargli un maggior potere rispetto alla sua stessa maggioranza parlamentare. È l'ossessione del ribaltone, del trasformismo parlamentare che ispira forse questo disegno. Ma il trasformismo

parlamentare può essere evitato anche in altro modo, prevedendo, ad esempio, che in caso di crisi il Presidente della Repubblica non possa promuovere la formazione di un Governo retto da una maggioranza che contrasti con le indicazioni del corpo elettorale. Ciò eviterebbe l'ingessamento cui assisteremmo invece con l'elezione diretta e il potere di scioglimento, un ingessamento che comporta un grave rischio: quello di un Parlamento che, per non essere sciolto, potrebbe mantenere in vita un Governo ormai moribondo o morto. Avremmo il rischio di Governi morti-viventi, di Governi *zombi*, o il rischio di scioglimenti di legislatura frequenti e anticipati.

Del resto, il modello del premierato iper-forte non ha alcun precedente, se non il vituperato, e infatti abbandonato, modello israeliano. Nessun modello europeo: non certo il modello inglese, né quello tedesco, entrambi varianti del Governo Parlamentare, due generi della stessa specie. Nel modello inglese il *premier* è forte finché conserva la *leadership* della maggioranza, ma non è certo vero che non si possa cambiare il *premier* in corso di legislatura nell'ambito della maggioranza elettorale; è successo almeno quattro volte in Inghilterra in questo dopoguerra e almeno una volta in Germania.

Pretendere che nel corso della legislatura non vi possano essere cambiamenti di *premier*, pur nel rispetto della volontà del corpo elettorale, non serve all'obiettivo della stabilità e della governabilità; serve solo a rendere più omogenea e a cementare la maggioranza: un obiettivo legittimo, condivisibile, che può essere però meglio servito, allora, da una modifica della legge elettorale; ad esempio, nel senso del doppio turno di collegio, così come ci indica il modello francese.

Il rafforzamento dell'Esecutivo non ha, dunque, oggi, nel nostro sistema reali ragioni funzionali; appartiene come esigenza ad un altro momento della nostra vita istituzionale; un premierato forte, dotato di poteri di scioglimento, non ha reali esempi in altri sistemi europei (quello svedese è un esempio molto marginale).

Francamente, altre mi sembrano oggi le urgenze, specie in presenza di una legge elettorale maggioritaria, che consente che ad una consistente, schiacciante maggioranza parlamentare in seggi possa corrispondere una minoranza elettorale, come è avvenuto nel 1996, come è avvenuto nel 2001.

L'urgenza è, dunque, quella di adeguare il sistema complessivo dei pesi e contrappesi, iniziando con il mantenere i contrappesi che esistono, ad esempio un potere giudiziario autonomo e indipendente. La democrazia liberale – e lei, Presidente, lo sa bene – è fondata sul principio della divisione e dell'equilibrio dei poteri; ma poteri diversi discendono da fonti diverse di legittimazione: il legislativo e l'esecutivo dal voto popolare, il giudiziario dalla Legge, con la «L» maiuscola, e non dalle mutevoli leggi di mutevoli maggioranze parlamentari, leggi che i giudici sono chiamati ad applicare ma che non possono ledere il principio fondamentale dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura sancito dalla Carta costituzionale.

Nel centro-destra mi sembra che molti pensino invece che ogni potere debba o possa discendere dal voto popolare. Ciò è indice di una cultura politica che conduce alla democrazia plebiscitaria, non alla liberaldemocrazia. Altri, invece, nella stessa maggioranza conservano salda la visione della liberaldemocrazia come modello opportuno per il nostro Paese.

La richiesta del centro-sinistra che non si attenti all'autonomia e all'indipendenza della magistratura non è dunque una richiesta strumentale: è per noi un momento essenziale di una politica costituzionale liberaldemocratica.

Un potere giudiziario autonomo e indipendente non è però il solo contrappeso necessario; occorrono anche contrappesi nel potere legislativo, iniziando dai Regolamenti parlamentari i quali più che garantire il dominio dell'agenda al Governo e alla maggioranza, un dominio che il maggioritario già consegna loro, garantiscano spazi incompressibili all'opposizione; modalità di elezione delle Presidenze delle due Camere che, sanando il colpo di mano del 1994 – ahimè, da allora ripetuto ad ogni elezione – le sottraggano alla designazione esclusiva della maggioranza; e, infine, la Presidenza per l'opposizione di tutte le Commissioni di controllo e di garanzia, un più facile diritto a dar vita a Commissioni d'inchiesta e la possibilità per minoranze qualificate di accedere alla Corte costituzionale per violazione dei Regolamenti parlamentari e quale sede di appello per i pronunciamenti della Giunta delle elezioni.

L'adeguamento al maggioritario dell'intero meccanismo di pesi e contrappesi non sarebbe tuttavia sufficiente se esso non investisse anche altri aspetti sistemici, a cominciare dalle Autorità indipendenti, la cui autonomia non è oggi sufficientemente garantita dagli attuali meccanismi di nomina, e che verrebbe radicalmente negata in caso di approvazione della proposta Frattini che assegna al Governo il potere di designarne i Presidenti.

Eguale essenziale sarebbe la definizione di un sistema di incompatibilità per le cariche di Governo che porti una soluzione efficace al problema del conflitto di interessi, certo non risolto dalla legge Frattini, una legge che continuiamo a ritenere incostituzionale e di cui chiediamo un esame non blindato alla Camera.

Si aggiunga che nel maggioritario, più ancora che nel proporzionale, la libera e non manipolata formazione del consenso politico è di vitale importanza. Se anche pochi, pochissimi voti possono fare un'enorme differenza (si pensi ai 500 voti della Florida che hanno garantito l'elezione del presidente Bush), divengono essenziali un sistema dell'informazione libero da posizioni dominanti e il divieto, per chi detiene il potere politico, di avere anche il controllo dei *media*.

Ineliminabile è dunque l'esigenza di garantire una libera informazione con un'adeguata legge di sistema, e la conseguente disponibilità della maggioranza a discutere profondamente la proposta di legge Gasparri. Ancora una volta è facile comprendere che la richiesta del centro-sinistra di porre sul tavolo delle riforme anche la legge sul conflitto

di interessi e sul sistema dell'informazione non è richiesta strumentale, ma logica conseguenza del fatto che in materia di riforme *tout se tient*.

Come dimenticare, infine, la necessità di riformare il nostro bicameralismo perfetto in direzione di una specializzazione funzionale delle Camere, nel cui ambito identificare una Camera delle Regioni? Parlo di Camera delle Regioni e non di Senato delle Regioni, perché a me pare evidente che le Regioni debbano trovare rappresentanza in quel ramo del Parlamento ove si approva il bilancio dello Stato. Se sarà la Camera dei deputati o il Senato dipenderà dunque dalla ripartizione delle funzioni tra i due rami del Parlamento, sempre che si voglia procedere – come io ritengo essenziale – nella direzione del bicameralismo funzionale.

Ho parlato di tavolo delle riforme; quale tavolo, quello parlamentare? Se in materia di riforme «tutto si tiene», tutto va fatto contestualmente. Il *bricolage* costituzionale non paga, ma la contestualità non sempre è facilmente realizzabile in Parlamento, ove alcuni temi verrebbero esaminati in prima lettura dalla Camera, altri dal Senato, con ovvi problemi di contestualità e di disegno complessivo.

Meglio dunque, come suggerisce il presidente Amato, far precedere l'esame parlamentare da una Convenzione costituzionale, nella quale dare spazio a tutte le voci che possono oggi contribuire alla modernizzazione istituzionale del nostro Paese.

In conclusione, Presidente, credo che il rafforzamento dell'Esecutivo possa avvenire nell'ambito di una razionalizzazione del ruolo del Presidente del Consiglio all'interno del Governo, per raggiungere quello che è sicuramente un obiettivo positivo: una sempre maggiore coesione delle maggioranze parlamentari, unica vera garanzia di un corretto funzionamento del bipolarismo. Tutto questo deve però avvenire nell'ambito di uno sguardo complessivo agli equilibri del sistema che sono oggi forse più importanti ancora del rafforzamento dell'Esecutivo, su cui credo si continui a porre troppa attenzione (*Applausi dal Gruppo DS-U*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Vizzini. Ne ha facoltà.

VIZZINI (FI). Signor Presidente, vorrei innanzitutto ringraziarla per avere fortemente voluto questo dibattito nell'Aula del Senato; un dibattito che, pur essendo a mio avviso assolutamente maturo nella società civile, veniva da molti considerato un frutto acerbo per portarlo in un'Aula Parlamentare. Credo che l'andamento del dibattito stia dando ragione a coloro – e lei prima di tutti, signor Presidente – i quali hanno voluto che nelle sedi istituzionali si ricominciasse a parlare di quei temi che riguardano il processo di modernizzazione delle nostre istituzioni, che deve portare ad un armonico edificio costituzionale.

Diversi sono i temi di politica costituzionale presenti nell'agenda politica del Paese; alcuni di essi hanno trovato un primo sbocco in modifiche formali del testo costituzionale, come è avvenuto con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, che certo necessita non solo di un *re-styling* ma ancora di un'attuazione. Non è un caso che alla fine di questo

dibattito passeremo all'esame del disegno di legge presentato dal Ministro per gli affari regionali, proprio in attuazione del riformato Titolo V della Costituzione.

Abbiamo ancora di fronte il problema di attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione, senza il quale sostanzialmente il processo del federalismo stenta a partire perché si tratta di quel federalismo fiscale, e cioè di un riparto delle risorse, che è l'unica soluzione che può consentire di ripartire competenze. Infatti, non ho mai visto, né mi sogno di poter vedere, un sistema in cui si possano ripartire competenze senza dare l'autonomia finanziaria, che porrà una serie di problemi sulla perequazione ma anche sulla contemporanea necessità di chiudere palazzi e rubinetti di spesa romani nel momento in cui si trasferiscono competenze e risorse in periferia, pena un tracollo finanziario che ci porterebbe fuori dall'Unione europea.

In attuazione della riforma del Titolo V, credo sia arrivato il momento di integrare con i rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali la Commissione parlamentare per le questioni regionali che ho l'onore di presiedere, e la ringrazio – signor Presidente – per quanto lei ha già fatto in Giunta per il Regolamento e anche ricevendo i presidenti delle Regioni in ordine alla necessità di dare vita al più presto possibile all'organismo allargato, così come previsto dalla riforma costituzionale. Le sarei grato, anche a nome dei Gruppi parlamentari presenti in Commissione, se al termine di questo dibattito, sull'esito di questo processo, volesse dare in Aula un cenno del lavoro pregevole che ella ha svolto.

Per altri temi, invece, è già stato attivato il processo decisionale formale: è questo il caso del disegno di legge costituzionale sulla *devolution*, mentre per quanto riguarda la problematica delle forme di Governo è da poco ripartito il dibattito pubblico che si è già tradotto nella presentazione di alcuni disegni di legge costituzionale da parte di senatori sia della maggioranza che dell'opposizione.

I recenti seminari tenuti dalla Fondazione Italianieuropei e dalla Fondazione Magna Charta attestano l'attenzione che la riforma della forma di Governo sta attirando sia da parte delle forze politiche che degli studiosi delle istituzioni. Bisogna tuttavia evitare che ciascuna riforma costituzionale sia presa come un dato a sé stante, perdendo di vista la globalità del disegno. Forma di Stato e forma di Governo vanno considerate insieme come espressione di una nuova e diversa concezione dei pubblici poteri e come meccanismi tecnici tra loro interagenti e necessariamente integrati.

Tale premessa, a mio avviso, ha rilievo sia quando andiamo a considerare le ragioni della riforma della forma di Governo, sia quando andiamo a predisporre i congegni tecnici attraverso cui realizzarla. Sotto il primo profilo, dobbiamo dire che la riforma delle istituzioni statali si inserisce necessariamente in un contesto politico-istituzionale caratterizzato ormai irreversibilmente da tre elementi: il federalismo, l'integrazione europea, la tendenza a porre nelle mani del corpo elettorale la scelta del Governo, quella che Duverger chiama la democrazia immediata.

Per effetto di questi processi istituzionali si sta affermando un sistema di Governo multilivello in cui non esiste più un centro politico e si va smarrendo la stessa utilità del tradizionale dualismo centro-periferia.

La crisi, o meglio la metamorfosi, della sovranità richiede coerenti e consequenziali atteggiamenti anche in ordine alla strutturazione dei rapporti tra gli organi costituzionali e al rimodellamento del circuito dell'indirizzo politico statale.

Quanto premesso può avere due conseguenze. La prima è che nel mutato contesto politico-istituzionale perde di senso la tradizionale obiezione, che pure è ritornata ancora una volta in questi giorni in qualche commento sulla stampa, alle forme di Governo che comportano l'investitura popolare diretta del vertice del potere governante, e cioè il pericolo del bonapartismo, o meglio della deriva plebiscitaria, che, se esiste, andrebbe considerata come tale qualunque sia la parte che vinca le elezioni e non può essere il consenso democratico espresso dagli elettori, in un caso, e deriva plebiscitaria quando invece altri raccolgono il consenso.

Ora, però, a parte il fatto che nei principali Paesi occidentali le democrazie hanno forme di Governo di questo tipo senza subire alcun effetto bonapartista, non può essere sottovalutato il fatto che ormai non esiste più monopolio statale della sovranità; lo Stato è uno degli attori politici di una rete istituzionale in cui non operano più rapporti di potere di tipo gerarchizzato e verticalizzato, bensì di tipo orizzontale.

Tutto ciò è espresso plasticamente nell'articolo 114 della Costituzione, quando afferma che «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato». Non esiste più il solitario leviatano che concentrava il potere politico, con la conseguenza che l'attenzione del costituzionalismo dei secoli scorsi era rivolto essenzialmente a come dividere il potere all'interno dello Stato; basta ricordare i momenti di creazione e di nascita di una Repubblica che stentava ad attuare le Regioni e divideva all'interno della forma di Governo il potere per non fare mai trovare un cuore dello Stato. Pensate quale fosse il cuore economico dello Stato nella vecchia organizzazione: forse la Banca d'Italia, forse il Ministero del tesoro, forse il Ministero delle finanze, forse il Ministero del bilancio e della programmazione economica? In realtà, se qualcuno avesse voluto colpire il cuore economico dello Stato, avrebbe avuto difficoltà a capire dove questa cosa fosse.

Oggi la tradizionale divisione dei poteri dello Stato è stata affiancata e integrata da una probabilmente più efficace ripartizione dei poteri tra una molteplicità di livelli territoriali di Governo, il che depotenzia fortemente ogni possibile tentazione bonapartista.

La seconda conseguenza è che l'esistenza di un sistema di Governo multilivello accentua il bisogno di contrappesi alla forza delle istituzioni comunitarie, da una parte, e regionali e locali, dall'altra. All'espansione del potere comunitario, che sarà definitivamente sancito dalla prossima Costituzione europea, e allo sviluppo del federalismo – sviluppo che, ribadisco, è irreversibile perché coerente con i caratteri della società e dell'economia di oggi – deve affiancarsi un contrappeso statale in grado di far

valere adeguatamente e di tutelare l'interesse nazionale nella residua dimensione in cui oggi può essere configurato. Il nostro spiccato europeismo non deve farci dimenticare quello che i nostri *partner* europei sanno benissimo, e cioè che, pure in un'Europa più integrata politicamente oltre che economicamente, esiste un residuo spazio per l'interesse nazionale, la cui cura dipende anche dall'autorevolezza delle autorità statali, così come è vero che l'autonomia politica costituzionalmente garantita a Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane non esclude l'esigenza di qualche momento di unificazione politica nazionale.

Da queste esigenze scaturisce la necessità di introdurre anche nella nostra democrazia una forma di Governo in grado di assicurare stabilità, efficienza decisionale e legittimazione democratica. Per conseguire tali obiettivi di politica costituzionale occorre introdurre uno dei sistemi di Governo che assicurino l'investitura popolare diretta del vertice del potere governante, ben operanti nei principali Paesi occidentali e ormai abbondantemente studiati dalla dottrina costituzionalistica e politologica.

D'altra parte, la menzionata linea di politica costituzionale può servire a consolidare un altro grande processo storico-politico: il passaggio dalla sovranità parlamentare alla sovranità del corpo elettorale.

A partire dal 1992 il nostro Paese ha registrato una ben precisa dinamica politica, coerente con quanto avviene nel resto d'Europa, ossia la bipolarizzazione del sistema politico e la sostanziale traslazione del potere di scelta del Governo, e in primo luogo del Presidente del Consiglio, dagli accordi tra i partiti conclusi dopo le elezioni alla decisione del corpo elettorale. Il che ha portato, nelle ultime elezioni, ad inserire nella scheda elettorale i nomi dei due candidati alla carica di Presidente del Consiglio proposti dalle coalizioni fra loro alternative.

Questo processo però non riesce a consolidarsi, seguendo esclusivamente la via delle Convenzioni costituzionali, e perciò richiede un puntello costituzionale.

A questo riguardo, è emblematico quanto è avvenuto in occasione della crisi del I Governo Berlusconi quando la Presidenza della Repubblica seguì una concezione del potere di scioglimento anticipato coerente con la vecchia democrazia mediata, basata sulla formazione del Governo dopo le elezioni, sulla base delle decisioni dei partiti, che restavano gli arbitri della sua vita, ma che era certamente in vistoso contrasto con la logica funzionale di una democrazia maggioritaria con sistema parlamentare che rimette al corpo elettorale la scelta del Governo e che quindi, in caso di crisi, rimette allo stesso Governo la decisione di sciogliere anticipatamente il Parlamento.

Pertanto, la riforma costituzionale della forma di Governo è più che opportuna, se si intende consolidare la giovane democrazia maggioritaria italiana.

Come ho osservato, però, la strutturazione della nuova forma di Governo va strettamente legata all'altro architrave, ossia al federalismo. Nei disegni di legge sul premierato (che francamente sono quelli nei quali più mi riconosco), presentati da parlamentari di diversa estrazione politica, è

costante l'attribuzione al Governo del potere di scioglimento anticipato del Parlamento. Ma simile soluzione, condivisibile ove dovesse optarsi per il premierato, presuppone una modifica del bicameralismo paritario. Infatti, nei Paesi dove funzionano sistemi assimilabili al Governo del *premier*, c'è una sola Camera politica con il potere di sfiduciare il Governo e lo scioglimento anticipato è il contrappeso governativo al potere di quest'ultima Camera.

Perciò anche in Italia occorre affrontare, insieme al problema del Governo, quello della struttura del Parlamento, ricercando soluzioni anche originali rispetto all'esigenza di una Camera delle Regioni. Probabilmente, si tratterà di una soluzione costituzionale diversa da quella tedesca, dove la seconda Camera è composta da rappresentanti dei Governi regionali, perché in Italia abbiamo nel Senato un patrimonio di esperienze e di biografie politiche che non possiamo disperdere. Ma certamente è viva l'esigenza di legare maggiormente la formazione del Senato ai territori regionali.

I sistemi costituzionali odierni si basano su una molteplicità di fonti di legittimazione politica. Certamente è centrale quella derivante dalle scelte del corpo elettorale, ma nella Repubblica delle autonomie territoriali essa può essere insufficiente, soprattutto quando si passa dal momento formativo del Governo all'attività propriamente operativa. E qui si colloca l'esigenza di arricchire la legittimazione politico-elettiva con quella nuova forma di legittimazione che deriva dal confronto con gli interessi radicati nel territorio.

Probabilmente, per il modo in cui in Italia si è giunti ad abbandonare la democrazia consociativa, a rinnovare la classe politica e ad approdare al bipolarismo, cioè per via di una sorta di rivoluzione giudiziaria, da un lato, e di un *referendum* elettorale, dall'altro, piuttosto che attraverso una meditata riforma istituzionale, è stata carente, sino ad oggi, la reciproca legittimazione tra le parti politiche che anima il nuovo sistema politico italiano.

La ricerca dell'accordo sulle regole costituzionali può servire proprio a tal fine. Al termine della passata legislatura, i partiti del centro-sinistra persero un'importante occasione per favorire questo processo, approvando senza il concorso delle forze allora di opposizione la nuova disciplina del Titolo V della Parte II della Costituzione.

Oggi dobbiamo provare ad evitare, così come stiamo facendo a partire da questo dibattito, che si adotti lo stesso tipo di comportamento, lavorando perché si sviluppi una sincera volontà politica per ricercare l'accordo sulle regole riguardanti la struttura e il funzionamento del sistema di Governo.

Al contempo, ci auguriamo che i settori più avvertiti delle forze di opposizione abbiano la piena consapevolezza del rischio insito nella tendenza a negare un effettivo dialogo istituzionale, facendo prevalere la voglia di demonizzazione della maggioranza e del suo *leader*. La storia recente, peraltro, ha ampiamente dimostrato come l'exasperazione di simili condotte non è certo che giovi a vincere le elezioni. Di più, una perdu-

rante carenza di legittimazione reciproca tra gli attori politici, tra maggioranza e opposizione, non sarà soltanto pregiudizievole per l'azione di Governo, come per quella delle forze di opposizione, ma finirebbe per minare alla base lo stesso concetto di democrazia dell'alternanza, che poggia il proprio fondamento sulla reciproca legittimazione delle parti.

Deve restare di tutta evidenza che non si tratta di tornare alla logica di una democrazia consociativa, già bocciata dalla società italiana con il *referendum* dei primi anni Novanta, ma di recuperare quello spirito che ha consentito anche in altre stagioni di scrivere regole istituzionali e costituzionali che fossero il frutto dello sforzo di tutte le culture politiche presenti nel Paese. Poi ognuno potrà e dovrà scegliere, all'interno delle nuove regole, un progetto per la società, i propri alleati politici, nella certezza e nella consapevolezza di aver dato un contributo a costruire nuove e moderne regole di funzionamento dello Stato e del Governo, destinate a fornire garanzie, diritti e doveri a chi governa come a chi contrasta l'azione di governo.

È evidente che queste stesse garanzie andranno offerte alle istituzioni parlamentari, quindi passando attraverso una rivisitazione dei Regolamenti di entrambi i rami del Parlamento.

Credo che oggi, celebrando questo dibattito con un dialogo che mi è sembrato pacato e sereno anche quando divergono le conclusioni alle quali si arriva, stiamo introducendo un metodo di lavoro che, se vorremo continuare a seguirlo per il bene del nostro Paese, porterà a trasformare quello che molti avevano considerato un frutto acerbo, in un grande regalo per il processo di modernizzazione dello Stato e delle istituzioni, per un miglior funzionamento di taluni settori che ci vengono segnalati, quale ad esempio quello dell'economia, che non possono che essere figli di un sistema che si ammodernava nelle istituzioni e che diventa per questo più ricco, più forte, più pronto ad accogliere le altre riforme. (*Applausi dai Gruppi FI e AN e dei senatori Morando, Tonini e Vicini*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Rollandin. Ne ha facoltà.

ROLLANDIN (*Aut*). Signor Presidente, molto opportunamente lei, valorizzando il suo ruolo di seconda carica dello Stato, ha voluto aprire l'anno parlamentare con un dibattito sulle riforme istituzionali e del Regolamento del Senato, con l'auspicio che il clima di disponibilità al dialogo si materializzi, si traduca in atti concreti.

È evidente che il Regolamento del Senato, che è una forma di autoregolamentazione, funziona soprattutto se c'è buonsenso, più che norme cogenti. Penso quindi che gli eventuali cambiamenti, senza un comportamento corretto *bipartisan*, rischiano di avere effetti marginali.

È evidente che la discussione, più che sulle riforme, si sposta sulle modalità del dibattito per fare le riforme, per rivitalizzare un dialogo costruttivo tra forze politiche, nel rispetto del ruolo del Governo e dell'opposizione, ed è stata suggerita, accelerata anche dalle precedenti sedute

durante le quali si è esaminato e approvato a maggioranza uno stralcio di riforma, la devoluzione, la quale, separata dal contesto di una riforma federalista, ha evidenziato i suoi limiti.

Il dibattito vero, di sostanza, inizierà quando discuteremo nel merito progetti di riforma, come il disegno di legge n. 1545, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Proprio quel provvedimento ha evidenziato con forza due punti cruciali: i limiti delle riforme approvate in fretta e a maggioranza strettissima (come quella del Titolo V) e i problemi irrisolti e controversi (come il tema delle materie di legislazione concorrente, vero nodo di un progetto federalista incompiuto), che hanno sollevato un contenzioso tra Stato e Regioni che ha centuplicato il lavoro della Corte costituzionale.

Il rapporto Stato-Regioni deve essere chiaro fin dall'origine, stabilendo – come è giusto – che i principi generali e fondamentali rimangano allo Stato, mentre tutto il resto, se si è federalisti convinti (abbiamo in tal senso presentato un disegno di legge), deve rientrare nella potestà legislativa delle Regioni, che a loro volta devono decentrare i compiti a province, comuni e comunità montane.

La mancata chiarezza crea sfiducia e sospetti e rimette i rapporti tra istituzioni alle mercé del momento politico contingente.

Nell'ambito delle riforme mi limiterò a fare alcune riflessioni sul ruolo delle Regioni, sia a statuto speciale che ordinario, che oggi è ad alto rischio, essendo schiacciato tra un progetto federalista incompiuto e una Convenzione europea in gestazione. Mentre si prospettano nuove competenze con la devoluzione, il progetto di Convenzione europea sembra assegnare alle Regioni un ruolo marginale nell'ambito dei poteri di decisione, addirittura solo consultivo.

Parlando di riforme a livello di sistema di elezione del Parlamento, tenuto conto che molte Regioni oggi non sono rappresentate in quest'ultimo, abbiamo presentato un nostro progetto di legge, che prevede per tutte le Regioni almeno un rappresentante in Parlamento. Questo è un problema importantissimo, se si vuole che le autonomie locali possano essere presenti nel Parlamento europeo per evitare che passi il concetto di un'Unione europea delle Nazioni, anziché di un'Unione europea federalista. Come Gruppo per le autonomie abbiamo presentato un progetto di legge sul Senato delle Regioni, o Camera delle Regioni, da un anno e mezzo e non è ancora in discussione. Poiché tutti riconoscono la validità della soluzione prospettata, ci auguriamo che quanto prima se ne possa discutere nel merito.

In conclusione, riteniamo sia più importante garantire la rappresentatività che la governabilità. La verticizzazione e la concentrazione dei poteri nel sindaco o nel governatore non aiutano il dialogo e l'autorevolezza delle istituzioni.

Non credo che sia lo strumento operativo, Bicamerale o Convenzione, a garantire il successo di progetti di riforma, quanto piuttosto la volontà di reciproca legittimazione tra forze di maggioranza e altre forze

presenti in Parlamento. La chiarezza dei progetti di riforma e la loro completezza rendono più proficuo e costruttivo il dibattito nella prospettiva di agevolare una conclusione positiva. È importante prepararsi per il semestre europeo a Presidenza italiana con un progetto di riforme che difenda e valorizzi, a livello istituzionale, le specificità e le diversità delle autonomie ai vari livelli organizzativi. Un'Europa allargata rappresenta una sfida che non è ancora vinta. La soluzione di tensioni sociali e di crisi economiche è strettamente collegata alla rappresentatività reale delle esigenze del cittadino europeo, che non può essere o diventare una superfetazione, ma è e deve essere un elemento che nella sua maturità sappia rispettare la diversità ai vari livelli.

È poi urgente chiarire le regole che garantiscano un'informazione pluralista, che agevoli la formazione dei veri interessati all'attività del Parlamento, i cittadini, nell'augurio di essere tutti un po' meno tifosi e un po' più sportivi.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Manzione. Ne ha facoltà.

MANZIONE (*Mar-DL-U*). Signor Presidente, le chiedo sin d'ora la possibilità di depositare il testo scritto qualora non riuscissi, nel tempo assegnato, a concludere il mio intervento.

La ripresa dell'attività parlamentare al Senato ci vede impegnati in un dibattito che, forse caso più unico che raro in un periodo di contrapposizioni aspre e violente, induce tutti a qualche riflessione pacata e profonda. Anch'io non voglio sottrarmi e inizierò questo mio contributo riconoscendo a lei, signor Presidente, in uno a tutti i Presidenti dei Gruppi parlamentari, il merito di aver deciso di aprire questo spiraglio istituzionale e prospettico, anche per suggerirci nuove chiavi di lettura e nuovi codici di comportamento nella competizione parlamentare che andiamo a riprendere.

Abbassare tutti i toni, nella consapevolezza che non occorra più gridare per pretendere di essere ascoltati. Una predisposizione all'ascolto non solo fisica, che significa recuperare un ruolo del Parlamento che dalla contrapposizione dialettica costruttiva ricava la linfa per il sostentamento e per quella produzione legislativa che dovrebbe determinare condizioni generali migliori per la nostra società.

Capisco quanto possa apparire anacronistico ricorrere ad una centralità del Parlamento in un momento nel quale, verso il basso, con l'ancora inattuata riforma del Titolo V della Costituzione, e verso l'alto, con i lavori per la Costituzione europea, c'è stata e dovrà esserci una cessione continua di sovranità, che costituisce il pagamento del prezzo per una modernizzazione della società, che rappresenta una sfida alla quale il nostro Paese non può e non deve sottrarsi.

Ancor più, signor Presidente, se inserita in un contesto di adesione ad organismi internazionali ulteriori che, comunque, ci impongono obblighi inderogabili e canoni di compatibilità globale delle nostre decisioni.

Ecco perché la posta in palio è così alta che non può e non deve rappresentare l'oggetto di una contesa, ma la sintesi di un percorso comune e ragionato.

Anche se l'adeguamento istituzionale, il completamento di un ciclo di riforme, l'abbandono definitivo di una situazione di intollerabile transizione hanno bisogno di un contesto di affidabilità, di un clima di disponibilità effettiva che, onestamente, non è dato rinvenire nella situazione attuale. Voglio dire che probabilmente, fino a quando non si saranno spente le voglie di vendetta, fino a quando le ritorsioni prospettiche, che mal nascondono tentativi di modificare quegli equilibri costituzionali minimi fra i diversi poteri dello Stato, non si saranno definitivamente sopite, fino a quando non recupereremo un nuovo clima di complessiva agibilità democratica, sarà veramente difficile rendere fruttuoso e duraturo un percorso di compartecipazione delle scelte e di individuazione delle soluzioni.

Lei ha ragione, signor Presidente, quando dice che occorre recuperare prioritariamente un modello di riforma definito per realizzare quelle scelte che collegano indissolubilmente le modifiche del Regolamento e le riforme istituzionali. Ed allora, in questa logica e con questo intento, riconfermiamo l'ancoraggio fermo e duraturo ai principi e ai diritti fondamentali stabiliti nella prima parte della nostra Costituzione.

Contestualmente, riaffermiamo quella scelta del bipolarismo che, allo stato, appare essere entrata più nel patrimonio genetico di tutti gli italiani che non, invece, nel patrimonio politico di quanti questa scelta continuano a non comprendere fino in fondo.

Quel *referendum* del 18 aprile 1993 ha sancito, di fatto, la fine di una tradizione proporzionalistica durata più di 80 anni, che aveva fortemente impregnato e condizionato le scelte di fondo che la nostra Costituzione aveva di fatto sancite. In quel momento, forse inconsapevolmente per molti, si trasformava il cuore della nostra dottrina democratica che si allontanava da quello che potremmo definire modello di democrazia parlamentare per avvicinarsi di più a quello che – come riferiva il collega Manzella – veniva considerato modello di democrazia elettorale, giacché la propensione era ed è quella di delegare sempre più al corpo elettorale una serie di scelte che prima erano attribuite esclusivamente al confronto parlamentare.

Le difficoltà attuali della nostra democrazia richiedono un intervento chiaro e risiedono, a mio avviso, nell'incapacità di voler accedere ad una rivisitazione coerente e compatibile con le scelte già messe in campo.

Comprendo e condivido le paure dell'affermazione di un modello che vede nel plebiscitarismo un pericolo attuale e subdolo, che attraverso la conquista del potere può determinare una pericolosa involuzione e una cronica instabilità del modello, e su questo punto mi ricollego, condividendole profondamente, alle affermazioni e alle considerazioni già svolte dal presidente Mancino. Tuttavia, questo non è un problema di modello astratto di riforma, ma piuttosto di irresponsabilità complessiva del ceto politico che, purtroppo, non è riuscito a far crescere e a rafforzare in sé quella sensibilità istituzionale che dovrebbe essere patrimonio indefettibile

di una classe politica pronta a rendere maturo ed applicabile un sistema elettorale che, già adesso, le attribuisce poteri e responsabilità che molto spesso le derivano direttamente dal corpo elettorale; poteri, quindi, che sono di fatto sottratti a quel controllo parlamentare che, se molto spesso costituiva un logoro appesantimento che rallentava le scelte di Governo e quindi ne limitava l'efficacia e l'incidenza, dall'altro lato costituiva un momento di approfondimento e condivisione; una sorta di camera di compensazione istituzionale che determinava scelte più compatibili e coerenti con l'impianto costituzionale e con l'interesse generale complessivo.

Questo - a mio avviso - è il punto centrale che dobbiamo avere il coraggio di affrontare. Questa è la valutazione onesta ed asettica che noi stessi dobbiamo fare sulla maturità ed affidabilità istituzionale raggiunta dalla classe politica attuale.

Appare evidente che, per raggiungere una corale prognosi di affidabilità complessiva del livello politico attuale, occorre rimuovere alcuni ostacoli fondamentali che, operando la necessaria contestualizzazione, appaiono essere oggi costituiti dal conflitto di interessi e dal raggiungimento di un trasparente pluralismo del servizio pubblico televisivo, anche alla luce delle sagge ed illuminate parole pronunciate dal Capo dello Stato con il suo recente messaggio.

È chiaro che subito dopo, operata questa salutare e condivisa - spero - bonifica del contesto democratico attuale, sarà possibile completare quel quadro di riforme che naturalmente dovrà portarci ad attribuire alle Regioni, ai comuni e alle province, le risorse necessarie per rendere effettivamente applicabile quella cessione di sovranità già contenuta nella modifica del Titolo V della Costituzione.

Contestualmente dovrà essere rivisitato quel bicameralismo perfetto al quale probabilmente siamo tutti ancora molto legati, istituendo - ad esempio - la Camera federale, o Camera delle autonomie, che molto probabilmente, fra l'altro, dovrà avere il compito di eleggere anche una parte dei giudici della Corte costituzionale.

Quando si modifica un sistema come quello attuale, che potrà essere obsoleto ed inadeguato ma che è collaudato, signor Presidente, occorre sempre prestare attenzione al bilanciamento delle garanzie, perché comunque si realizza un salto nel buio. Ecco perché ho sottoscritto con profonda convinzione la proposta di legge del presidente Mancino, la quale prevede modalità diverse per determinare il vaglio di legittimità costituzionale dell'Alta corte.

Appare ineludibile e prioritario poi, in questo contesto, iniziare quel ragionamento sullo «statuto delle opposizioni» che potrà portarci anche al rafforzamento condiviso della funzione di Governo, sia attraverso l'indicazione formale al Paese del candidato Presidente del Consiglio, sia attribuendo poi allo stesso più ampi e specifici poteri; poteri che di fatto, nel contesto attuale, il Presidente del Consiglio già possiede, come la vicenda del ministro Ruggiero formalmente testimonia a noi tutti.

Appare evidente che non ci sottrarremo ad approfondire le questioni relative all'eventuale attribuzione al Presidente del Consiglio del potere di

emettere il decreto di scioglimento anticipato del Parlamento, qualora, però, venga meno il rapporto fiduciario con la sua maggioranza, pur temperato con la contestuale previsione della mozione di sfiducia costruttiva, comunque ancorata alla coerenza del mandato elettorale.

Molto spesso, signor Presidente, nel mio intervento ho parlato di necessità di contestualizzare il nostro approccio al quadro istituzionale delle riforme. Ho affermato questo perché sono convinto – e per questo motivo ho apprezzato la tempestività della sua iniziativa – che ci troviamo di fronte ad un momento che, dietro la conflittualità accesa dei toni, nasconde una vera e propria crisi del sistema.

La crisi è il sintomo più evidente della faglia di rottura di un equilibrio ormai superato dagli eventi, quelli della trasformazione in senso maggioritario e bipolare del sistema politico italiano; trasformazione per di più incompleta giacché – come ho già avuto modo di precisare e come ancora meglio preciserà il presidente Bordon nel suo intervento – alle riforme elettorali e al nuovo assetto del sistema dei partiti non è seguito il necessario adeguamento di altri fondamentali gangli della vita istituzionale.

Le Assemblee di Camera e Senato funzionano ancora, pur con le dovute differenze, con regole elaborate nel contesto della cosiddetta prima Repubblica, come ho già avuto modo di precisare; regole, cioè, non pensate per sostenere la durezza di una competizione fra maggioranza ed opposizione, ma elaborate intorno ad alcuni principi generali di convivenza, su misura per un sistema politico bloccato, capace di funzionare solo in forza di negoziati consensuali tra i principali soggetti politici.

Come già detto, signor Presidente, l'ultimo decennio ha radicalmente cambiato lo scenario istituzionale del nostro Paese. Ciò ha comportato il sempre più frequente tentativo di forzare in senso decisionista le regole per realizzare il proprio programma politico e i propri interessi di parte. Dall'altro lato, le minoranze – questo è valso anche nella scorsa legislatura – si sono trovate molto spesso del tutto prive di tutela, essendo in molti casi costrette ad un'opposizione logorante, fondamentalmente contestativa ed ostruzionistica, senza avere alcuna possibilità di un confronto sui contenuti con la maggioranza, confronto all'interno del quale formulare proposte alternative che venissero prese in considerazione.

Si è determinato, cioè, senza che però vi fosse il relativo corredo di regole e di contropoteri, quello che in altri sistemi viene definita la dittatura della maggioranza. In un Parlamento in cui le vecchie logiche parlamentaristiche hanno finito con l'apparire sempre più vuoti simulacri di un Parlamento ridotto a votificio, (come ha avuto più volte modo di dire il Presidente Mancino con un'espressione che fotografa una situazione, che potrà o meno essere condivisa, ma che molto spesso riproduce il clima che noi parlamentari viviamo), occorre assumere decisioni che modifichino il quadro complessivo.

Presidente, dal mito della centralità del Parlamento si è passati, come accade molto spesso in questo Paese, all'eccesso opposto, del Parlamento considerato con fastidio una sorta di ostacolo all'efficienza imprenditoriale di un Governo, anche operaio. Ma ciò non può significare che la democra-

zia governante nei sistemi bipolari e in quelli maggioritari porti automaticamente con sé la scomparsa del ruolo fondamentale del Parlamento. C'è dunque la necessità di operare una riflessione, c'è dunque un gran bisogno di regole nuove nel nostro Parlamento, regole che rafforzino, lo dico oggi dall'opposizione, in primo luogo chi governa per realizzare, se se ne è capaci, quel programma elettorale; però regole che servano anche all'opposizione, perché l'opposizione ha interesse ad un Parlamento ben funzionante.

Le minoranze, escluse dal Governo, trovano in esso il luogo della propria visibilità, il contesto istituzionale in cui esibire di fronte al Paese le proprie proposte alternative. Infatti nelle moderne democrazie competitive il ruolo dell'opposizione non è quello di «fare melina», né di negoziare la legislazione, ma di accreditarsi come «governo potenziale», come «governo in attesa».

La proposta di un nuovo Regolamento quindi assume, e deve assumere, la lezione del maggioritario a base del suo principio istitutivo. Per la quale l'alternanza fisiologica al Governo impone a chi è maggioranza di comportarsi strategicamente, nella consapevolezza del rischio di diventare, domani, opposizione. È ciò che è successo nel 1996, nel 2001 e potrebbe molto presto – noi ce lo auguriamo, Presidente – nuovamente ripetersi. Il metodo delle riforme non può dunque che ispirarsi alla filosofia del «*et-et*». Mentre si rafforzano i poteri del Governo in Parlamento, un Governo legittimamente autorizzato a perseguire il proprio indirizzo politico, non si possono calpestare, ma vanno anzi rafforzati, i poteri di controllo e di controproposta dell'opposizione. Occorrono regole più chiare e garantite.

Lo stesso declamato arbitraggio del Presidente delle Assemblee non era stato espressione di una garanzia del Regolamento, ma della garanzia del consenso intorno al diritto parlamentare vivente come risultante dal negoziato consociativo tra gli attori. La pluridecennale abitudine a eludere queste regole spesso obsolete, alla luce di precedenti più o meno legittimi, consente in un Parlamento bipolare di favorire chi detiene esclusivamente la maggioranza. È successo nella scorsa legislatura – e ne do atto –, sta succedendo, purtroppo, con un'accelerazione anche in questa.

È necessario, dunque, innanzitutto pensare a procedure e modalità organizzative che rafforzino la legalità parlamentare, che diano certezza a tutti delle regole con le quali si gioca. Quanto ai poteri del Governo in Parlamento ed alla invocata necessità di una corsia preferenziale per i provvedimenti che mirano all'attuazione del programma di Governo, non si può che essere sostanzialmente d'accordo. Con l'avvertenza però che non tutto ciò che proviene dal Governo e, tanto meno da singoli parlamentari della maggioranza (si veda il caso della legge Cirami), può essere qualificato di rilevanza programmatica.

Ma il tema certamente più scoperto è quello della tutela dell'opposizione. Una opposizione costruttiva non può comunque essere privata di alcune garanzie minime anche di fronte ad un Governo che si impone in Parlamento. In particolare l'esperienza di questa legislatura, ma anche

delle precedenti, mostra sempre più spesso l'incertezza assoluta sui tempi di discussione. Non è infrequente, ad esempio, che, soprattutto in Commissione ma anche in Aula, i termini per gli emendamenti siano fissati con margini molto stretti, talvolta ancor prima che si conosca il testo da emendare. La certezza dei tempi (e dei testi, signor Presidente), in questo senso, non è solo esigenza della maggioranza ma anche, e specialmente, dell'opposizione.

E dunque anche la programmazione dei lavori deve ritornare ad essere un meccanismo di razionale scansione delle attività. Essa va messa al riparo da troppo frequenti (talvolta anche giornalieri) aggiustamenti e modifiche. La logica bipolare impone, infine, che l'organizzazione della dialettica parlamentare venga radicalmente rivista. Essa dovrebbe funzionare, cioè, in forma binaria: Governo e maggioranza di fronte all'opposizione.

Oggi invece l'opposizione non gioca ad armi pari; nella distribuzione dei tempi e degli interventi il Governo è considerato un soggetto distinto dalla propria maggioranza e l'opposizione si trova così due avversari che agiscono con un accordo di cartello. Quando sono in gioco questioni di indirizzo politico, Governo e maggioranza sono la stessa cosa e devono contare per uno, anziché per due, salvo il diritto al dissenso del singolo parlamentare. Ma questi sono aspetti già trattati dal presidente Bordon che li riprenderà nel suo intervento conclusivo. Perché allora non prevedere, secondo la logica del diritto di difesa, che sia l'opposizione ad avere l'ultima parola nei dibattiti parlamentari, signor Presidente?

Vi è infine il tema dell'individuazione di un capo dell'opposizione in Parlamento; tema delicato ma non più eludibile. Un interlocutore istituzionale del Primo ministro, in condizione di richiamarlo alle sue responsabilità, di provocare dibattiti che imbarazzano il Governo, di pretendere la trasmissione televisiva dei confronti parlamentari più importanti, non è solo una necessità per la credibilità dell'opposizione, ma anche un fattore di buon funzionamento della democrazia.

È ormai di dominio pubblico, ben oltre la cerchia degli addetti ai lavori, il fenomeno della fuga dal Parlamento. Tra Europa, Regioni e legislazione governativa qualcuno comincia a domandarsi a cosa servono ancora le istituzioni rappresentative. Se si vuole contrastare questa deriva, la strada non può essere che quella di un rilancio all'insegna dell'efficienza, della legalità e della trasparenza. (*Applausi dal Gruppo Mar-DL-U. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Servello. Ne ha facoltà.

* SERVELLO (AN). Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, l'introduzione della devoluzione è un primo passo per avviare il processo riformatore delle istituzioni italiane, cambiando alla radice la logica seguita dai precedenti Governi e maggioranze nella scorsa legislatura, la logica cioè degli interventi parziali e limitati,

che hanno creato situazioni di squilibrio e incoerenza all'interno delle istituzioni.

Ricordo brevemente i passaggi di questa linea contraddittoria e i guasti che ha prodotto. Il 15 marzo del 1997 venne approvata la legge n. 59 che trasferì funzioni amministrative alle Regioni e agli enti locali, andando al di là dell'articolo 117 della Costituzione. L'obiettivo era chiaramente politico: la maggioranza di allora voleva realizzare un federalismo a buon mercato offrendo di sé un'immagine pseudoriformatrice.

Poi ci si accorse che i maggiori poteri trasferiti a Regioni ed enti locali non potevano essere adeguatamente esercitati, vista la mancanza di un'opportuna copertura costituzionale. Il centro-sinistra attese quattro anni per tentare di risolvere tale contraddizione, approvando in fretta e furia, e anche qui sull'onda di preoccupazioni politiche per l'incombere delle elezioni, una modifica dell'articolo 117 che non ha risolto il problema e ha anzi introdotto una tortuosa quanto complicata ripartizione di compiti tra Stato e Regioni nelle materie riservate alla «legislazione concorrente».

Con l'attuale riforma si ottiene innanzitutto l'effetto di fare chiarezza nell'architettura istituzionale, disinnescando la mina di possibili conflitti tra Stato e Regioni. È il preludio di un coerente processo di rinnovamento delle istituzioni in senso federale, processo che prevederà il cambiamento del sistema bicamerale e la modifica della composizione della Corte costituzionale.

Vorrei ora sottolineare un punto che mi preme, e cioè che la riforma federalista non esaurisce affatto il processo di riforma istituzionale. Altre, non meno rilevanti modifiche attende l'ordinamento italiano. Mi riferisco in particolare alla forma di governo di cui si è cominciato a riparlare all'inizio dell'anno. Appare chiaro che il Governo intende ribaltare, anche in questo caso, la logica sin qui seguita: no ad un processo riformatore parcellizzato e frammentato; no alle riforme spezzatino, come più volte è stato detto con una colorita ma efficace espressione.

Le stesse ragioni poste a base del disegno di legge sulla devoluzione ci obbligano a intervenire sul centro del sistema istituzionale del Paese. Si presenta cioè l'esigenza di evitare altri possibili squilibri.

La riforma federalista deve essere necessariamente accompagnata da un bilanciamento di autorità a livello nazionale attraverso il rafforzamento della capacità di decisione dell'Esecutivo. Questo sia al fine di salvaguardare l'unità del Paese, sia al fine di rendere più efficiente il funzionamento delle istituzioni. L'azione del Governo della Repubblica ha bisogno, sì, di essere snellita e resa funzionale alle esigenze di una società in frenetica trasformazione, ma deve poter svolgere, nello stesso tempo, quei compiti di coordinamento e di indirizzo della politica generale del Paese che la Costituzione assegna.

Altro tema da affrontare è quello del Parlamento. Non si può infatti parlare del potere decisionale del Governo senza ridisegnare contemporaneamente i poteri delle Camere. In un sistema istituzionale bilanciato deve essere accentuata la funzione di controllo del Parlamento in modo che

l'intero organo legislativo diventi più agile ed efficiente. È opportuno ricordare che tale questione venne posta già al tempo della Bicamerale. Si pensò allora di rendere più operativo il potere di controllo del Parlamento togliendo o perlomeno proponendo di togliere la riserva di legge a diverse materie. C'è anche la questione del bicameralismo perfetto che rende più lento e complesso il processo legislativo. Il problema è, peraltro, già inserito nel programma di riforma federalista, che prevede come tappa successiva la nascita di una nuova forma di Senato.

Un problema a parte è quello degli istituti da prevedere nel concreto, e qui vengo al dibattito politico di queste settimane. Riguardo alla forma di governo, esistono le possibili strade del presidenzialismo e del premierato. Personalmente, preferisco la prima strada, che considero più adatta allo scopo di rafforzare l'unità nazionale e di offrire un alto punto di riferimento istituzionale per i cittadini. Un Presidente della Repubblica eletto dal popolo non esclude affatto che l'Esecutivo sia dotato di poteri più ampi. Un'eventuale preferenza per il premierato permetterebbe di raggiungere gli stessi obiettivi di efficienza senza, però, costituire quel momento forte di identificazione tra i cittadini e lo Stato che viene garantito dall'elezione diretta del Presidente della Repubblica.

Su tutti questi temi, i più autorevoli esponenti della maggioranza hanno recentemente dimostrato la volontà di stabilire un dialogo con l'opposizione, nella consapevolezza che il nostro compito è quello di costruire la casa comune degli italiani. Purtroppo, questa apertura al confronto non ha finora trovato una risposta adeguata da parte dei partiti del centro-sinistra; anche in questo caso agiscono preoccupazioni politiche, peraltro aggravate dalla forte pressione della piazza di questi mesi. La pregiudiziale posta dall'Ulivo è un espediente per ritardare il confronto, nel timore, forse, che una discussione seria sulle riforme istituzionali aprirebbe ulteriori crepe nel fronte dell'opposizione. Finora non è infatti emersa una indicazione unitaria, senatore Mancino, e se c'è chi si dice disposto a dialogare sul premierato, c'è anche chi punta al cancellierato e tende a trincerarsi dietro il mito della centralità del Parlamento.

Spetta alla maggioranza, quindi, assumere in ogni caso un'iniziativa decisa, nella consapevolezza che il tempo stringe e che i cambiamenti internazionali non ci concederanno pause. Ma la vera posta in gioco va al di là della tecnica istituzionale e della pur relevantissima questione della modernizzazione del sistema politico. Gli effetti più profondi della riforma non dovranno essere valutati soltanto con i criteri dell'efficientismo; essi dovranno riguardare la cultura diffusa del nostro Paese, rimodellando il Patto tra cittadini e istituzioni e tra le stesse forze politiche. Questo obiettivo di alto profilo è racchiuso in una parola: riconciliazione. Riconciliazione tra i partiti, che non dovranno più ricorrere alla pratica della delegittimazione reciproca evocando i fantasmi del passato e paventando improbabili spettri del futuro. Riconciliazione quindi degli italiani con la propria storia in nome della verità e della memoria.

Onorevoli colleghi, concludo con questo richiamo alla storia, perché ritengo che dietro le violente polemiche che agitano la scena italiana si

riaffacci quella sindrome della guerra civile da cui il nostro Paese non è mai completamente guarito. Signor Presidente, sono certo che lei, insieme a molti colleghi, condivide il mio invito conclusivo e il mio auspicio molto fermo di non immiserire il dibattito sulle riforme nelle logiche di fazione e di bottega. Non possiamo perdere anche questa occasione per restituire un destino compiuto all'Italia. *(Applausi dai Gruppi AN e FI).*

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, questa fase della discussione sul tema delle riforme del Regolamento e delle istituzioni si è per ora conclusa. Il dibattito riprenderà oggi alle ore 16 con le dichiarazioni dei Presidenti dei Gruppi.

Ringrazio ancora – e lo rifarò anche questo pomeriggio – tutti gli intervenuti e il rappresentante del Governo, il nostro testimone muto ma molto attento, sottosegretario Brancher.

Per un accordo che nel frattempo è intervenuto con i Presidenti dei Gruppi – poiché si era precedentemente convenuto che la seduta proseguisse fino alle ore 15 – sospendo brevemente i nostri lavori; alla ripresa inizieremo – con lo svolgimento delle sole relazioni – l'esame del disegno di legge n. 1545 in ordine all'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, cosiddetto disegno di legge La Loggia. Una volta incardinato tale provvedimento con lo svolgimento delle relazioni la seduta verrà tolta, mentre il seguito del dibattito sulle riforme è rinviato alla seduta pomeridiana.

Ringrazio ancora tutti i colleghi e sospendo brevemente la seduta.

(La seduta, sospesa alle ore 12,30, è ripresa alle ore 12,40).

Presidenza del vice presidente FISICHELLA

La seduta è ripresa.

Saluto il ministro La Loggia, che è arrivato ora in Aula. Passiamo dunque all'esame del successivo punto all'ordine del giorno.

Discussione del disegno di legge:

(1545) Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge n. 1545.

La relazione è stata già stampata e distribuita. Chiedo ai relatori, senatori Pastore e Magnalbò se intendono integrare la loro relazione scritta congiunta.

PASTORE, *relatore*. Signor Presidente, rinvio alla relazione scritta, aggiungendo poche parole di carattere generale sull'*iter* e sui contenuti essenziali di questo importante disegno di legge.

Innanzitutto, è uno dei quei disegni di legge su cui abbiamo registrato un percorso parlamentare estremamente collaborativo da parte delle opposizioni, che hanno saputo svolgere adeguatamente il loro ruolo di critica costruttiva, trovando d'altro canto una maggioranza ben disposta ad accogliere interventi che potessero migliorare il testo normativo, al fine di dare una prima attuazione sostanziale – e direi anche sostanziosa, sul piano quantitativo – alla novella introdotta con la riforma costituzionale del Titolo V della Parte II della Costituzione.

Sono convinto che questo clima permarrà anche durante i lavori di Aula sugli emendamenti presentati da colleghi sia della maggioranza sia dell'opposizione, in modo da licenziare oggi stesso un testo che, anche se sarà soggetto al doveroso vaglio della Camera dei deputati, rappresenta già un punto di riferimento per tutto il sistema delle istituzioni e delle autonomie regionali e locali.

Vediamo ora da quali elementi è caratterizzato questo disegno di legge. Innanzitutto, l'articolo 1 mira ad evitare una situazione di possibile, probabile conflitto istituzionale in tema di legislazione concorrente Stato-Regioni. Infatti, la riforma del Titolo V ha rimodellato le attribuzioni e le competenze, prevedendo, diversamente dal precedente sistema, che le Regioni abbiano competenza esclusiva in tutte le materie non elencate nei commi 2 e 3. Il disegno di legge in esame non intende toccare questa competenza, almeno all'articolo 1. Infatti, al comma 3 di detto articolo 1, utilizzando – anche se con modifiche – un meccanismo presente nel vecchio articolo 117 della Costituzione, viene riconfermata la potestà concorrente Stato-Regioni per alcune materie, ma estremamente ampliate rispetto al modello del vecchio articolo 117.

Da ciò deriva il rischio che, in assenza di una chiara indicazione dei principi fondamentali dell'ordinamento ai quali si devono parametrare e sono vincolati gli interventi legislativi regionali in materia di legislazione concorrente, si possa e si potrà ancora di più in futuro arrivare ad una conflittualità permanente tra Stato ed autonomie. Credo che questa situazione non sia voluta da nessuno e che nessuno naturalmente si presterà a rendere effettiva, salvo che non ci sia un'assoluta mancanza di interventi legislativi che indichino una strada da percorrere insieme. E quello al nostro esame è uno di essi, perché si prevedono interventi sulla normativa statale e regionale esistente, con una norma di passaggio indolore verso un nuovo sistema.

Si attribuisce soprattutto una delega al Governo con funzioni esclusivamente ricognitive dei principi fondamentali già esistenti nell'ordinamento giuridico.

Mi rendo perfettamente conto che questa delega al Governo sia, in un certo senso, «originale», perché non riguarda una singola materia, ma l'elenco delle materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, e altresì che mancano dei principi e criteri direttivi specifici per

ogni singola materia. Però esiste un principio e criterio direttivo unico che, a mio sommo avviso, soddisfa pienamente le esigenze costituzionali poste a regolamentare la delega legislativa, cioè la funzione meramente ricognitiva dei decreti legislativi che il Governo andrà poi ad adottare ed emanare.

Sull'argomento specifico vi è stata una discussione ampia con l'opposizione, che naturalmente ha considerato con perplessità questo strumento. Però sono state inserite delle norme di garanzia che hanno portato anche l'opposizione a riconoscere la validità ricognitiva dello strumento stesso, che servirà per lo Stato e per le Regioni come indice dei parametri di cui al comma terzo sopracitato, al quale ci si dovrà attenere nel prosieguo, salvo interventi legislativi successivi, variamente modulati.

Ricordo che il modello procedimentale previsto contempla un primo parere delle Commissioni di merito e poi della Commissione bicamerale per le questioni regionali e, sul successivo schema, un nuovo parere, avente però lo stesso valore e la stessa efficacia del primo. La Commissione affari costituzionali, in sostituzione di questo secondo parere, ha ritenuto, da un lato, di dover individuare un percorso con uno strumento diverso, attribuendo al Parlamento il controllo della natura meramente ricognitiva dei decreti legislativi. C'è, in sostanza, una prima fase di merito, in cui il Governo svolge le sue riflessioni, poi c'è una fase di accertamento della natura ricognitiva dei decreti legislativi, con effetti non di natura vincolante, altrimenti avremmo modificato il percorso costituzionale dei decreti legislativi, ma con meccanismi che tutelano il peso di questa voce del Parlamento.

Dall'altro lato, si era attribuita questa funzione, proprio perché deve essere svolta da entrambi i rami del Parlamento in modo congiunto, ad un Comitato paritetico costituito da componenti delle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato. Sul punto c'è stata la richiesta – è stato presentato un emendamento in proposito – di attribuire queste stesse funzioni alla Commissione per le questioni regionali, richiesta alla quale credo si possa accedere, perché fa salvo lo spirito di questo secondo passaggio parlamentare di cui dicevo prima.

Il disegno di legge contiene anche altre norme estremamente significative. L'articolo 2, che è stato aggiunto, si inserisce in quell'intento di riordino della legislazione, necessario anche in questa materia. Visto che il Governo deve provvedere ad un'attività ricognitiva dei principi fondamentali, può anche svolgere, con la formula dei testi unici, una funzione ricognitiva delle norme di dettaglio, in modo da fornire a tutti quelli che si trovano alle prese – ahinoi, siamo noi tutti, è l'intero Paese – con la legislazione, uno strumento sicuro di consultazione rapida anche alle stesse Regioni, che poi potranno disattendere queste norme di dettaglio e modificarle secondo le competenze loro riconosciute dalla Costituzione.

Parlando sempre per la parte di mia competenza – perché ho redatto la relazione con il collega Magnalbò, ma vi è stata una ripartizione di materie – l'articolo 3 prevede l'attuazione dell'articolo 114, secondo comma,

e dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione in materia di potestà delle autonomie locali.

Gli articoli 4 e 5 sono di competenza del collega Magnalbò.

L'articolo 6 provvede a dare attuazione all'articolo 118 della Costituzione che rappresenta una norma chiave, cardine della riforma costituzionale, perché modifica i livelli di potestà e di responsabilità amministrativa secondo la scalettatura a tutti ormai nota: l'intera potestà amministrativa viene riconosciuta ai comuni salvo che, per le ragioni indicate in Costituzione, non debba essere trasferita ai livelli superiori (Città metropolitane, Province, Regioni e Stato). Si cerca, con un'articolazione complessa ma credo equilibrata, di portare anche a realizzazione questo obiettivo.

Fondamentale è anche l'articolo 7, che prevede l'esercizio del potere sostitutivo del Governo in caso di inadempienza e di inerzia da parte delle Regioni nella loro attività istituzionale, naturalmente quando siano in gioco valori costituzionali rilevanti quali la sicurezza o i livelli minimi dei diritti civili e sociali o, ancora, il rispetto dei trattati e della normativa comunitaria. Quindi, anche sotto tale profilo, il disegno di legge svolge una funzione estremamente significativa.

È chiaro che – un'ultima battuta e concludo – anche se il disegno di legge in esame realizza, o tende a realizzare e ad attuare una grandissima parte della riforma del Titolo V, tuttavia vi sono alcuni aspetti che non sono stati toccati e sui quali, forse, è opportuno svolgere una riflessione nel corso di questa legislatura affinché si possa completare la transizione da uno Stato centrale ad uno federale, naturalmente anche con gli interventi, da operarsi a livello costituzionale, che sono in cantiere.

La riforma proposta dal disegno di legge in esame può comunque funzionare, anche qualora intervenissero modifiche sul modello costituzionale, e questo è anche il pregio dell'impostazione data al provvedimento. (*Applausi dal Gruppo FI*).

MAGNALBÒ, *relatore*. Signor Presidente, signor Ministro, amici senatori (ben tredici!), passo all'illustrazione del disegno di legge per quanto concerne la parte di mia competenza.

Vorrei delineare solo un breve quadro generale anche per far capire ai nostri ascoltatori, a coloro che ci seguono attraverso gli strumenti mediatici, quale sia l'impianto complessivo di questo provvedimento.

Il disegno di legge in questione ha la funzione di adeguare, per la parte di competenza statale, l'ordinamento della Repubblica alle nuove norme costituzionali che hanno modificato il Titolo V della Costituzione e sono entrate in vigore l'8 novembre 2001 in seguito a *referendum* confermativo del 7 ottobre 2001. Tali modifiche sono state oggetto di un'indagine conoscitiva condotta dalla 1ª Commissione del Senato, iniziata nell'ottobre 2001 e i cui risultati sono stati presentati il 18 luglio 2002 al Capo dello Stato, nel corso di una solenne cerimonia svoltasi nella sala Maccari del Senato.

Nella sua relazione, che rappresentava il documento conclusivo di tale indagine, il presidente Pastore scriveva: «La riforma necessita, allo stesso tempo, di attuazione e correzione».

E proseguiva: «Il limite più evidente della novella sta proprio nella mancanza di norme transitorie di qualsiasi genere, vuoi generali vuoi particolari. Non occorre commentare oltre questo dato, che ha imposto ed impone al legislatore statale e regionale e all'interprete di considerare esistente nella riforma una sorta di transitorietà implicita collegata al processo di attuazione. Tale situazione» – annotava ancora il presidente Pastore – «ha determinato uno stato d'incertezza intorno al tema dell'attuazione delle connesse urgenze legislative, incertezza che ha generato e genera preoccupazione non solo nei soggetti istituzionali protagonisti della riforma (Stato, Regioni ed enti locali), ma soprattutto nel cittadino, il quale potrebbe venire a trovarsi nell'incapacità di individuare quale sia la fonte che regola la sua condotta».

In questo quadro preoccupante quanto stimolante si inserisce il provvedimento in esame il quale, a parte l'articolo 1, che riguarda in linea generale il contenuto dell'articolo 117 in merito ai vincoli internazionali e comunitari, la cedevolezza delle norme vigenti, la delega sui principi fondamentali, si suddivide in tre distinti ambiti.

Del primo ambito ha parlato il presidente Pastore, perché contiene articoli di sua competenza. Il secondo ed il terzo ambito riguardano gli articoli di mia competenza come relatore e vanno suddivisi nel modo seguente.

Il secondo ambito, nel quale si collocano gli articoli originari 3, 4 – diventati 4 e 5 nel testo proposto dalla Commissione, a causa dell'inserimento dell'articolo 2 sui testi unici – è volto invece a dare attuazione all'articolo 117, quinto comma, sulla partecipazione delle Regioni alla materia comunitaria, e ai commi quinto ed ottavo del medesimo articolo, in relazione all'attività internazionale delle Regioni, sempre e naturalmente in connessione alla potestà di intervento conferita in materia allo Stato, considerato quale organo paritetico della Repubblica e non più quale titolare di poteri normativi residuali, ossia in virtù dell'avvenuta inversione del criterio di ripartizione legislativa tra Stato e Regioni.

La terza parte del provvedimento, agli originari articoli 7, 8 e 9 – diventati 8, 9 e 10 nel testo proposto dalla Commissione – riguarda l'attuazione degli articoli 123, secondo comma, e 127 della Costituzione in materia di ricorsi alla Corte costituzionale, per l'individuazione e le funzioni del rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie e l'attuazione dell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, dedicato ai rapporti con le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano; una parte quindi, questa terza, che è più rivolta ad organi di raccordo e ad intentabili procedure.

Dalla relazione depositata, alla quale mi riporto, emergono le modifiche che hanno dato luogo al testo proposto dalla Commissione, sul quale dovremo lavorare in Aula.

Per quanto riguarda gli emendamenti d'Aula agli articoli di mia competenza, a parte i non ammissibili per i rilievi della 5^a Commissione, tra i rimanenti non sembra ve ne siano alcuni di particolare contenuto propositivo, salvo quelli riferibili all'articolo 10 in merito alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, testi che verranno presi nella dovuta considerazione.

Nel complesso questo disegno di legge si presenta con un buon impianto e ritengo che, dopo l'attenta valutazione che merita, l'Aula possa approvarla. Concludo auspicando che questo lavoro possa trovare buoni raccordi con i lavori riguardanti la Convenzione europea e con le future previste modifiche alla nostra Costituzione. (*Applausi dal Gruppo FI*).

PRESIDENTE. Rinvio il seguito della discussione del disegno di legge in titolo ad altra seduta.

Mozioni, interpellanze e interrogazioni, annunzio

PRESIDENTE. Comunico che sono pervenute alla Presidenza mozioni, un'interpellanza e interrogazioni, pubblicate nell'allegato B al Resoconto della seduta odierna.

Ricordo che il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 16, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (*ore 12,59*).

Allegato B

Testo integrale dell'intervento del senatore Fabris nel dibattito sulle riforme istituzionali e del Regolamento del Senato

Signor Presidente, colleghi, la collega Dentamaro è già intervenuta ad illustrare la posizione dell'Udeur in ordine al tema principale del nostro dibattito: le riforme istituzionali.

Io intervengo per illustrare la nostra posizione sull'altra questione riguardante la riforma del nostro Regolamento. Assieme ai colleghi del mio Gruppo ho presentato una proposta di riforma del Regolamento; devo dire che uno degli effetti di questa, se venisse accolta, come spero, sarebbe proprio quello di evitare una situazione come quella che si è riproposta, per l'ennesima volta, purtroppo, anche in occasione di questa importantissima e attesa discussione.

La decisione di «organizzare» la discussione – anche questa discussione! – sulle Riforme istituzionali e del Regolamento produce alcuni di quegli effetti che sono alla base della proposta di modifica regolamentare da me depositata.

Non servirebbe molto tempo per illustrarla: dovrebbero essere sufficienti una considerazione ed alcuni semplici dati. La considerazione è la seguente: siamo arrivati a questo appuntamento perché la situazione dei lavori del Senato è quasi al collasso, la produzione legislativa è quella che è (decreti leggi e deleghe, soprattutto: come se qualcuno volesse evitare il confronto parlamentare!), le tensioni sono sempre pronte a scatenarsi, quello che domina i nastri lavori è un timbro di diffidenza esasperata fra maggioranza ed opposizione, e il nostro Regolamento si dimostra del tutto inadeguato a rendere migliore il confronto e dunque la stessa produzione legislativa.

C'è stata anche una fase nella quale la stessa figura del nostro Presidente è stata coinvolta da un clima che effettivamente appariva ingovernabile.

Di tutto questo evidentemente il Presidente Pera ha tenuto conto e bene ha fatto a prendere l'iniziativa, a sollecitare i Gruppi Parlamentari e i loro Presidenti ad adottare iniziative adeguate, perlomeno ad indicare delle sedi in cui il confronto sui principali temi delle riforme e delle regole potesse svolgersi, e le posizioni potessero emergere con maggiore chiarezza.

Lo stesso Presidente, ripeto, è intervenuto più volte e sul Tema del Regolamento ha addirittura proposto delle linee direttrici per una sua riforma, anche per rendere più rappresentativo della realtà del Paese il nostro confronto politico.

Al termine di questo percorso una unica discussione sulle Riforme istituzionali e del Regolamento è stata dunque iscritta all'ordine del giorno

dell'Aula: infine, stando a quanto era emerso nei giorni precedenti, sembrava trattarsi di una discussione aperta e per così dire propedeutica ai lavori delle sedi proprie: la Giunta per il Regolamento da un lato, la commissione Affari Costituzionali dall'altro.

Invece, signor Presidente, immagino per ottimi motivi – ci sono sempre ottimi motivi alla base, anche delle scelte più infelici – si è deciso di «organizzare la discussione», che vuole semplicemente dire che questa discussione, che doveva essere di ampio respiro, di confronto, aperta, di proposta, durerà la miseria di 12 ore, più due ore e mezza riservate ai Capi-gruppo.

Dunque, la decisione di «organizzare la discussione» anche in una occasione così importante ha prodotto il seguente risultato: i grandi Gruppi hanno, come certo è giusto, tutto il tempo per esprimere la loro posizione, per avanzare proposte, addirittura anche per esprimere eventuali differenziazioni al loro interno; poi ci sono i piccoli Gruppi, che hanno una possibilità di potersi esprimere molto ridotta, direi ai limiti del tollerabile.

C'è poi il caso particolare del Gruppo misto, che in questa discussione ha a disposizione ben 71 minuti, calcolati sulla base del fatto che attualmente il Misto conta 28 senatori. Evidentemente poco importa che la composizione del Gruppo sia così delineata:

6 senatori aderenti allo SDI,

4 all'Udeur,

3 a Rif. Com,

2 ai Comunisti

1 senatore per ciascuno dei 7 seguenti movimenti politici: Movimento Territorio Lombardo; MSI-Fiamma; Nuovo PSI; Indipendenti/Casa della Libertà; Lega per l'autonomia lombarda; PRI; Libertà e giustizia per l'Ulivo.

Vi sono poi – e non sono certo io a doverne sottolineare l'autorevolezza e l'importanza del loro contributo – due senatori di diritto in quanto ex Presidenti della Repubblica, la senatrice a vita professoressa Levi-Montalcini e il neo senatore a vita Emilio Colombo. Per completezza devo infine aggiungere che vi sono altri due senatori che non hanno aderito ad alcuna componente, il senatore Zavoli e il senatore Amato.

Dunque questa è la situazione: la decisione di attribuire un tempo di 2 minuti e quaranta secondi a ciascuno dei componenti del Gruppo sarà senz'altro rispettosa di criteri equi da un punto di vista proporzionale. A me essa pare però molto poco rispettosa del criterio più generale della ragionevolezza e soprattutto del diritto-dovere di ogni parlamentare a poter esercitare il suo mandato potendo esprimere la posizione del partito che rappresenta: ma oggi questa è la situazione nella quale si trovano i senatori del Gruppo Misto, questa è la umiliante situazione che ritengo francamente non più tollerabile.

Queste in particolare, ma ve ne sono ovviamente anche altre (e altrettanto gravose per i senatori del Misto: dagli spazi fisici agli strumenti tec-

nici, alle dotazioni, eccetera), sono le considerazioni che mi hanno convinto a presentare una proposta di modifica delle norme attuali del Regolamento, per quanto riguarda il ruolo del Gruppo Misto, e soprattutto per sottoporre alla attenzione dei colleghi la necessità di prendere atto che l'attuale Regolamento non è in grado di gestire le problematiche di un Gruppo che già a partire dalla scorsa Legislatura – in conseguenza di quello che io giudico il «finto bipolarismo italiano» – si è sostanzialmente modificato: questo è il tipico caso in cui la quantità e la varietà delle posizioni pone problemi nuovi e determina inevitabilmente la qualità: siamo passati da un Gruppo che nella sua storia raramente era composto da più di una decina di unità a un Gruppo che nella scorsa Legislatura ha superato le quaranta unità; e che anche in questa Legislatura si attesta sulle 27 unità solo grazie al fatto che alcune circostanze hanno favorito la nascita di due gruppi ai limiti della soglia minima consentita dal Regolamento.

Nel riassumere brevemente il senso della nostra proposta voglio sottolineare che la questione del Gruppo Misto viene affrontata da tre punti di vista:

1) prevedendo la formale costituzione, a certe condizioni, delle componenti politiche al suo interno, attribuendo alle stesse particolari prerogative: sia organizzative (spazi e strumenti) che politiche (una certa autonomia nel rapporto anche con altri organi del Senato);

2) prevedendo la possibilità, per tali componenti, di partecipare ad alcune istanze della vita del Senato (possibilità di partecipare, ad esempio, su decisione del Presidente del Senato, alla Conferenza dei Capigruppo);

3) prevedendo una più equa ripartizione dei tempi di discussione, ai fini di garantire anche a queste componenti la possibilità di intervento nelle varie fasi del dibattito parlamentare.

Signor Presidente, credo di avere sufficientemente illustrato i motivi per i quali il mio intervento è stato centrato su un unico argomento. Ma chiedo a lei e ai colleghi di non considerare il tema da me affrontato poco «sostanziale» se non addirittura marginale.

Non me ne stupirei, visto che di questo argomento non ho trovato traccia neanche nelle «Linee direttrici per una riforma del Regolamento»; ma ho inteso parlare esclusivamente di questo proprio perché ritengo che l'invito del Presidente Pera, rivoltoci a dicembre, di rendere il Senato e le sue forme di rappresentanza sempre più rispettose delle diverse realtà politiche che vi sono nel Paese, debba essere accolto.

Sia che si parli di regole, di Regolamento, di riforme istituzionali o costituzionali, non ci si può mai dimenticare non già del Gruppo Misto, ma della decisiva questione delle minoranze, e soprattutto di quei cittadini, ed elettori, che alle minoranze fanno riferimento e alle minoranze affidano il loro voto e le loro speranze.

Sen. FABRIS

**Testo integrale dell'intervento del senatore Del Pennino
nel dibattito sulle riforme istituzionali e del Regolamento del Senato**

Signor Presidente, colleghi senatori, intervenendo, 15 anni or sono, alla Camera, nel corso del dibattito che si svolgeva in allora contestualmente nei due rami del Parlamento sulle riforme istituzionali, ebbi a rilevare come quel dibattito giungesse al termine di una lunga fase di riflessione e di confronto, che aveva coinvolto partiti, dottrina e pubblicistica, sul funzionamento del nostro sistema politico, al punto da far sorgere il dubbio sulla possibilità di avanzare proposte che non fossero già state formulate.

Espressi, altresì, la preoccupazione dei repubblicani pel fatto che, se non si fosse riusciti a concludere alcunché di concreto, si rischiava di delegittimare ulteriormente le istituzioni, accrescendo la diffidenza e il distacco dei cittadini rispetto al sistema politico.

Dal maggio 1988 non poche e non irrilevanti modifiche sono intervenute nel nostro quadro istituzionale: si è posto mano a radicali riforme dei regolamenti parlamentari (basti pensare alla drastica riduzione delle possibilità di ricorso allo scrutinio segreto); si è passati da un sistema proporzionale ad uno maggioritario per l'elezione di Camera e Senato; si è approvata la riforma dell'ordinamento degli enti locali e si è introdotta l'elezione diretta dei Sindaci, dei Presidenti delle Province e delle Regioni, adottando il criterio maggioritario per la nomina dei relativi consigli. Da ultimo, con la legge n. 3 del 2001, si è radicalmente modificato il Titolo V della Costituzione, passando da un sistema basato sulla primazia gerarchica dello Stato ad uno in cui Stato, Regioni ed enti locali sono equiordinati.

Ciò non di meno dopo 15 anni si ripropone ancora il problema di rivedere le nostre regole istituzionali, perché inadeguata continua a mostrarsi la risposta della politica alle attese della società.

Le principali forze politiche sembrano concordi nell'individuare le ragioni nell'incompiuta transizione verso il sistema maggioritario e nel fatto che non si sono create le condizioni per il pieno dispiegarsi della democrazia dell'alternanza.

Ma, nella ricerca delle concrete soluzioni, le posizioni restano tra loro assai distanti e le proposte, più vecchie che nuove, di cui si discute – semipresidenzialismo, premierato, cancellierato, riforme del bicameralismo, federalismo, statuto dell'opposizione – appaiono talvolta più bandierine che si vogliono piantare sul campo, che non meditate soluzioni per i problemi del Paese.

E la diffidenza e il distacco dei cittadini dal sistema politico, che già paventavo nel lontano 1988, tornano a crescere. Un intelligente, anche se non imparziale, commentatore degli accadimenti politici come Vittorio Feltri, ha recentemente osservato, con riferimento alle riforme istituzionali, «...non succederà niente, non cambierà nulla... non c'è un minimo di interesse nei cittadini alla questione... la gente davanti all'ipotesi del

presidenzialismo, del premierato o del cancellierato non si emoziona... legge i titoli sui quotidiani, e volta pagina.... ascolta tre minuti di dibattito in Tv e si sintonizza su un altro canale...».

Non è un giudizio che dobbiamo liquidare con la facile accusa di qualunquismo. È un giudizio di cui non possiamo non tener conto se non vogliamo compiere un esercizio illuministico privo di concreto riferimento con la realtà del Paese.

Ora un sistema politico non può prescindere dalla considerazione del rapporto tra società e partiti, partiti e istituzioni, se si vuole creare un effettivo canale di comunicazione tra società e istituzioni. Perché, come ebbe a dire Ugo la Malfa, «L'assetto istituzionale di un Paese non cade dal cielo». E nel nostro assetto istituzionale, che non cade dal cielo, non si può in alcun modo prescindere dai partiti.

Ha scritto recentemente uno dei più autorevoli politologi italiani, Ernesto Galli Della Loggia... :«stanno venendo meno tre dimensioni decisive intorno alle quali si è formata la società italiana ... lo Stato, l'industria, i partiti... I partiti: sempre più tocchiamo con mano che quelli che per mezzo secolo hanno rappresentato l'ossatura della nostra vita pubblica, gli organizzatori della nostra democrazia, sono ormai ridotti a involucri vuoti e senza vita. Come un involucro vuoto ci appare la politica...». «Ma con il loro venir meno,» al pari del venir meno dello Stato e della fabbrica, proseguiva Galli Della Loggia, è venuta meno «una fonte decisiva di unità e di comunicazione culturale tra le diverse parti del paese, e insieme un fattore di primario inquadramento e di disciplina sociale... grandi agenzie di aggregazione e di normatività diffusa ma anche di pluralismo ideologico che hanno funzionato come un indispensabile correttivo storico rispetto all'Italia antica delle masse amorfe, delle oligarchie ereditarie e dell'individualismo vacuo e riottoso. Che hanno svolto un ruolo decisivo nel fare della Penisola un grande Paese moderno, ancora oggi capace di esprimere momenti alti di solidarietà e di passione civica. È precisamente questo traguardo che invece oggi quella scomparsa sembra quasi rimettere in discussione.»

Eppure la riflessione sul ruolo dei partiti, come è stata assente nel dibattito parlamentare del 1988, sembra rimanere terreno inesplorato anche nella fase attuale di discussione sulle riforme istituzionali.

La stessa dottrina ha affrontato solo marginalmente il problema, ed invece questo tema può rappresentare davvero il «nuovo» rispetto alle indicazioni di riforma elaborate in questi anni. Basta pensare al fatto che proprio la mancanza di un'organica disciplina del soggetto partito ha portato all'inizio degli anni '90 alla crisi di quel sistema politico che pure, per usare una frase di Giorgio Amendola, sempre richiamata da Giovanni Spadolini, aveva «fatto raggiungere al popolo italiano un benessere che non aveva mai conosciuto nei suoi 2000 anni di storia.»

Per questo, onorevole Presidente, il collega Compagna ed io le abbiamo chiesto con una lettera, inviata il 27 dicembre, di voler inserire tra le grandi questioni di parlamentarismo, di costituzionalismo e di libe-

ralismo che sono nell'agenda del Senato, anche il tema relativo al riconoscimento giuridico e al finanziamento dei partiti ed alle elezioni primarie.

In quella lettera sottolineavamo come «la stessa meritoria attenzione ai rami nobili dell'ordinamento (maggioranza e opposizione, forma di governo e dello Stato, elezioni e rappresentanza) non si avvantaggerebbe affatto di una colpevole disattenzione a quel ramo prosaico, eppure tanto delicato ed importante, costituito dai partiti».

Siamo infatti convinti che senza fare del partito, regolamentato e riconosciuto, la sede in cui i cittadini si ritrovano per concorrere a determinare le scelte della collettività, nessuna riforma istituzionale riuscirà a ricreare quella fiducia nella politica che è indispensabile perché l'Italia resti – per dirla ancora con Galli Della Loggia – «una moderna compagine nazionale, all'altezza del nostro continente».

E ciò non solo perché ricordiamo l'insegnamento di Mario D'Antonio che, rapportando il problema del ruolo dei partiti a quello della riforma elettorale, sottolineava come: «certamente sui partiti si può intervenire con azioni indirette, con la riforma delle leggi elettorali e con la revisione della forma di governo in senso maggioritario o presidenziale; ma.....se il partito è guasto in se stesso rimarrà guasto anche nel più raffinato sistema maggioritario».

Ma soprattutto perché, se il vero problema del confronto politico in atto è quello di come garantire un rafforzamento dell'Esecutivo senza sminuire il ruolo del Parlamento, non è possibile risolverlo senza affrontare il tema dei partiti e delle forme attraverso le quali selezionare la rappresentanza. Il punto su cui sembra esserci oggi più distanza tra le posizioni della maggioranza e quelle dell'opposizione è rappresentato dal potere di proposta di scioglimento delle Camere affidato al Primo ministro.

I colleghi del centro-sinistra esprimono la preoccupazione che, dando al *premier* questa facoltà, di fatto gli si consegnerebbe uno strumento di pressione nei confronti della sua maggioranza che trasformerebbe il Parlamento in mera cassa di registrazione delle volontà dell'esecutivo. Vorrei ricordare che un grande uomo politico, che ha onorato la sinistra francese, Pierre Mendès France, nel libro «La République moderne» scriveva: «Io non sono di quelli che misconoscono il ruolo fruttuoso o disastroso che un uomo può giocare nella vita pubblica...». Ma, «di fronte a un Parlamento le cui attribuzioni e la cui dignità siano assicurate il governo deve disporre, da parte sua, dei mezzi e del tempo necessari all'esecuzione dei termini del contratto di maggioranza ... Il mezzo di evitare la precarietà, l'instabilità governativa senza cadere nel potere personale, risiede in una soluzione che associa strettamente l'azione, il compito e la durata dell'assemblea, all'azione, al compito e alla durata del governo... Allorché un governo definisce una politica, annuncia esattamente dove vuole andare, fa appello alla maggioranza che gli ha dato vita, il Parlamento deve seguire e di fatto lo segue. Se nondimeno sopravviene un conflitto, il governo deve avere il diritto di procedere allo scioglimento dell'assemblea affinché il paese possa esprimere il suo giudizio».

Il problema di evitare distorsioni del sistema e l'esercizio di un «potere di ricatto» dell'Esecutivo nei confronti del Parlamento, non si risolve negando al *Premier* il potere di scioglimento delle Camere: si risolve, piuttosto, dando rappresentatività ed autorevolezza ai parlamentari, legandone la scelta a un procedimento di selezione democratica. Il parlamentare espressione di una designazione di base, forte del consenso autonomamente raccolto, conserva, pur nel rispetto degli impegni programmatici del partito o della coalizione cui appartiene, autonomia di giudizio e capacità di esercitare un ruolo di proposta e di controllo. Invece in un quadro come quello esistente oggi da noi, in cui manca ogni regolamentazione della vita interna dei partiti e vige un sistema elettorale basato su collegi uninominali – nella maggior parte dei quali già si conosce quale sarà la coalizione vincente – e su liste bloccate, la scelta dei parlamentari dipende esclusivamente dalla volontà di ristretti gruppi dirigenti e nessun eletto dispone di reale autonomia rispetto alla leadership che lo ha designato.

Senza por mano alla regolamentazione giuridica dei partiti e senza la contestuale introduzione di un sistema di elezioni primarie non solo non si risolve il problema di come garantire l'equilibrio tra l'Esecutivo e il Legislativo, ma si aggrava sempre più quel distacco tra i cittadini e la politica di cui parlavo all'inizio, perché la politica, i partiti, gli eletti verranno sempre più sentiti come qualcosa di «altri», qualcosa che riguarda solo una ristretta cerchia di addetti ai lavori.

Ha scritto Maurice Duverger in «*Démain la république*»: «con i candidati imposti dall'alto dalle ristrette oligarchie dei partiti si spoglia l'elettore del suo diritto di scegliere, provocando così la sua »alienazione«. Le elezioni diventano un rito meccanico celebrato senza fede, un atto coniugale consumato senza passione, un colpo di spada nell'acqua dato senza illusioni». In forza di queste considerazioni, ho presentato ieri, insieme al senatore Compagna, un disegno di legge che riguarda sia la riforma dell'articolo 49 della Costituzione, per affermare l'obbligo di una disciplina giuridica dei partiti e di una regolamentazione dei criteri di scelta dei candidati, comprese le candidature per l'elezione del Primo ministro, sia la modifica degli articoli relativi alla forma di governo, prevedendo l'elezione diretta del Primo ministro, cui viene riconosciuta la facoltà di proporre al Presidente della Repubblica lo scioglimento delle Camere.

Nella soluzione proposta in cui anche la scelta del Primo ministro, da parte del partito o della coalizione, dovrebbe passare attraverso un sistema di elezioni primarie, si riporta il partito giuridicamente riconosciuto al centro del confronto politico, facendone la sede di decisioni garantite e trasparenti in cui ognuno potrà vedere valorizzato il proprio contributo, evitando il pericolo di ogni deriva plebiscitaria.

In questo quadro il potere di scioglimento non diverrebbe strumento per spaventare un Parlamento «riottoso», perché i parlamentari, forti del consenso che direttamente raccolgono nel partito, non vedrebbero la loro riconferma posta alla mercé del primo ministro o dei *leader* della coalizione. Imboccare la diversa strada di un Primo ministro non eletto

e privo del potere di scioglimento e di parlamentari non designati attraverso un regolare sistema di elezioni primarie, ma scelti dall'alto, rischierebbe di portarci ad avere insieme un *premier* dimezzato e un Parlamento esautorato.

Signor Presidente, colleghi senatori, so bene che le considerazioni che ho svolto e le soluzioni che ho prospettato si discostano per diversi aspetti sia dalle indicazioni della maggioranza, di cui pure faccio parte, sia da quelle del centro-sinistra.

La maggioranza non sembra propensa a prevedere riconoscimento giuridico dei partiti ed elezioni primarie. Il centro-sinistra che pure oggi ipotizza le elezioni primarie, lo fa più come strumento per superare le sue difficoltà interne, che come soluzione «istituzionale». E l'onorevole D'Alema, che ha fatto in queste settimane un'orgogliosa rivendicazione del ruolo dei partiti rispetto ai movimenti, che abbiamo apprezzato, non ne ha tratto però le logiche conseguenze in quanto non ha proposto di disciplinarli, togliendoli dall'attuale condizione di associazioni non riconosciute.

Ma soprattutto i colleghi del centro-sinistra vedono nell'ipotesi di elezione diretta del Primo ministro e nell'attribuzione allo stesso del potere di proposta di scioglimento delle Camere un pericolo di cesarismo. Sinceramente non vedo questo pericolo nel modello che ho delineato, tanto più in presenza della figura di un arbitro superiore, guardiano della Costituzione e simbolo dell'equilibrio organizzato, quale quella di un Presidente della Repubblica senza responsabilità politica diretta, il cui ruolo viene mantenuto ben distinto da quello del Capo del governo.

Comunque quel che mi sembra chiaro è che le nostre proposte appaiono oggi eterodosse ad entrambi gli schieramenti. Ma proprio perché si collocano fuori dal «coro» chiedo alla cortesia dei colleghi di volerle valutare con qualche attenzione.

Negli scorsi giorni lei, signor Presidente, come pure il presidente Berlusconi, avete sollecitato uno sforzo comune per trovare un terreno di incontro.

Non ho certo la pretesa di averlo indicato. Ma, come diceva Eraclito, occorre: «Cercare sempre l'inaspettato per trovare la verità».

Sen. DEL PENNINO

Disegni di legge, annunzio di presentazione

DDL Costituzionale

Regione Puglia

Disposizioni in materia di denominazione dei Consigli regionali (1939)

(presentato in data **22/01/03**)

DDL Costituzionale

Regione Puglia

Attribuzione alla potestà statutaria regionale della competenza in materia di fonti del diritto (1940)

(presentato in data **22/01/03**)

DDL Costituzionale

Regione Puglia

Disposizioni concernenti la forma di governo regionale (1941)

(presentato in data **22/01/03**)

Sen. BEVILACQUA Francesco, MAGNALBÒ Luciano, ULIVI Roberto, ASCIUTTI Franco, AZZOLLINI Antonio, EUFEMI Maurizio, TREMATERRA Gino, MAGRI Gianluigi, PIANETTA Enrico, MONTICONE Alberto Adalgisio, TOGNI Livio, BRIGNONE Guido, TESSITORE Fulvio, VALDITARA Giuseppe, GABURRO Giuseppe, FAVARO Gian Pietro, PELLICINI Piero, BONATESTA Michele, SEMERARO Giuseppe, MEDURI Renato, GRILLOTTI Lamberto, MUGNAI Franco

Norme per la costruzione di un monumento interreligioso a memoria delle vittime del naufragio della notte di Santo Stefano dell'anno 1996 nelle acque internazionali del Canale di Malta e di tutti i naufragi ed i caduti in mare (1937)

(presentato in data **21/01/03**)

Sen. FASSONE Elvio, CALVI Guido, MARITATI Alberto, AYALA Giuseppe Maria

Composizione dell'organo giudiziario quando è imputato o parte un magistrato (1938)

(presentato in data **21/01/2033**)

Governo, trasmissione di documenti

Con lettera in data 15 gennaio 2003, il Ministero dell'interno, in adempimento a quanto previsto dall'articolo 141, comma 6, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ha comunicato gli estremi del decreto del Presidente della Repubblica concernente lo scioglimento del consiglio comunale di Albaredo d'Adige (Verona).

Il Ministro degli affari esteri, con lettera 16 gennaio 2003, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 3, comma 6, lettera c), della legge 26 febbraio 1987, n. 49, la relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nell'anno 2001 (*Doc. LV, n. 2*).

Detto documento è stato trasmesso, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, secondo periodo, del Regolamento, alla 3^a, alla 5^a e alla 6^a Commissione permanente.

Il Ministro dell'economia e delle finanze, con lettera in data 14 gennaio 2003, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, la relazione sui risultati economico-finanziari conseguiti nel corso del primo semestre 2002, in conseguenza dell'applicazione delle norme di cui alla citata legge n. 410 del 2001, in materia di dismissioni del patrimonio immobiliare dello Stato e degli enti previdenziali pubblici (*Doc. CL, n. 3*).

Detto documento è stato trasmesso, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, secondo periodo, del Regolamento, alla 5^a e alla 6^a Commissione permanente.

Il Ministro dell'economia e delle finanze, con lettera in data 13 gennaio 2003, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 1 della legge 10 maggio 1983, n. 212, il decreto interdirettoriale concernente la determinazione, per l'anno 2003, dei contingenti massimi nei vari gradi del personale appartenente ai ruoli ispettori e sovrintendenti della Guardia di finanza.

Detto documento è stato trasmesso, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, secondo periodo, del Regolamento, alla 6^a Commissione permanente.

Il Ministro dell'economia e delle finanze, con lettera in data 13 gennaio 2003, ha inviato le relazioni delle amministrazioni interessate sulle leggi pluriennali di spesa ed il quadro riassuntivo contabile delle leggi di spesa a carattere pluriennale (*Doc. XIII, n. 2-bis*).

Detto documento – allegato, ai sensi dell'articolo 15 della legge 5 agosto 1978, n. 468, come modificato dall'articolo 9 della legge 23 agosto 1988, n. 362, alla relazione previsionale e programmatica per l'anno 2003 (*Doc. XIII, n. 2*), già trasmessa in data 30 settembre 2002 dal Ministro dell'economia e delle finanze e annunciata all'Assemblea il 1° ottobre 2002 – sarà inviato alla 5^a Commissione permanente.

Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con lettera in data 24 dicembre 2002, ha inviato il Programma triennale di viabilità 2002-2004 per la gestione e l'incremento della rete stradale ed autostradale dello Stato e di quella data in concessione.

Detto documento è stato trasmesso, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, secondo periodo, del Regolamento, alla 8^a Commissione permanente.

Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, trasmissione di documenti

Il Presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, con lettera in data 17 gennaio 2003, ha inviato il testo di un documento di osservazioni e proposte su «L'integrazione scolastica degli alunni con disabilità».

Detto documento è stato trasmesso, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, secondo periodo, del Regolamento, alla 7^a Commissione permanente.

Il Presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, con lettera in data 13 gennaio 2003, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 21 della legge 30 dicembre 1986, n. 936, la relazione, approvata nella seduta del 19 dicembre 2002, concernente il bilancio di previsione per l'esercizio 2003.

Detto documento è stato trasmesso, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, secondo periodo, del Regolamento, alla 1^a e alla 5^a Commissione permanente.

Mozioni

BEVILACQUA, MEDURI, PELLICINI, MUGNAI, COZZOLINO, GRILLOTTI, SALERNO, DANIELI Paolo. – Il Senato,

premessi:

che molti paesi dell'Asia Centrale, dopo la caduta dell'impero sovietico, hanno iniziato il proprio percorso di indipendenza e di ricostruzione politica, sociale ed economica intensificando, tra l'altro, la politica estera e le relazioni con i paesi occidentali;

che, in particolare, il Kazakistan, il Kirgizistan, il Tajikistan, il Turkmenistan e l'Uzbekistan hanno aderito già da molti anni all'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) ed alle Nazioni Unite, sottoscrivendone gli impegni ed i principi ispirati all'assoluto rispetto della democrazia e dei diritti umani;

che durante il recente conflitto in Afghanistan i succitati paesi hanno, a vario titolo, sostenuto gli Stati Uniti nella lotta al terrorismo fornendo appoggi logistici e assistenza a tutto campo;

che la vittoria degli Stati Uniti in Afghanistan ha procurato diversi benefici alle nazioni dell'Asia Centrale, la cui sicurezza ed indipendenza erano minacciate dal regime talebano e da altri movimenti filoterroristici islamici, oggi sconfitti o costantemente indeboliti;

che il Congresso Americano ha sollecitato con forza, attraverso numerose risoluzioni – la più recente risale al 14 gennaio scorso – ed altri atti di indirizzo politico, il processo di democratizzazione del Kazakistan e degli altri paesi del centro Asia, affinché esso si realizzi concretamente

attraverso atti tangibili e nel pieno rispetto dei più elementari principi di libertà umana;

che, purtroppo, nonostante le aperture politiche dei paesi dell'ex Unione Sovietica, numerosi osservatori appartenenti a riconosciute organizzazioni internazionali, tra le quali la stessa OSCE e il Dipartimento di Stato americano, hanno più volte denunciato la completa assenza delle fondamentali regole di democrazia, la reiterata violazione dei diritti umani, l'implacabile eliminazione di ogni «voce dissonante», dei politici di opposizione, delle associazioni religiose non statali, delle organizzazioni non governative, di quelle per i diritti umani e delle minoranze etniche;

che, secondo quanto circostanziato dagli osservatori internazionali, la vita dei popoli dell'Asia Centrale è caratterizzata da severissime restrizioni della libertà personale, di parola, di stampa, di religione, di associazione, di assemblea, di attività politica indipendente, alle quali si contrappone una serie inquietante di abusi che spaziano dagli arresti illeciti, alle intimidazioni fisiche, alle detenzioni arbitrarie ed alle torture inflitte, persino, agli stessi musulmani che praticano la religione fuori dal rigido controllo statale;

che la politica autoritaristica dei paesi in argomento pregiudica in maniera severa la vita delle loro popolazioni, private di ogni diritto e costrette alla povertà più assoluta dalla gestione privatistica ed iniqua delle inesauribili risorse petrolifere di cui potrebbero, invece, largamente beneficiare;

che appare di tutta evidenza come il perdurare di questa grave situazione, caratterizzata dalla sistematica negazione dei più semplici diritti democratici e di espressione, quale mezzo pacifico di confronto, possa condurre ad un'exasperazione delle già forti tensioni sociali e religiose di cui i movimenti violenti ed estremisti locali ed internazionali potrebbero facilmente approfittare, vanificando così, tra l'altro, anche quell'unità di intenti nella lotta al terrorismo che ha visto il mondo occidentale ed il mondo islamico finalmente coesi,

impegna il Governo:

a sollecitare i Governi del Kazakistan, del Kirgizistan, del Tajikistan, del Turkmenistan e dell'Uzbekistan ad accelerare il processo di riforme ed a stabilire tutte le condizioni utili a quel confronto politico ampio e democratico necessario per l'indizione di elezioni libere e trasparenti;

a condannare con asprezza la ricorrente violazione dei diritti umani perpetrati dai singoli Stati centroasiatici ai danni degli oppositori politici, degli attivisti democratici e delle loro famiglie, sollecitando il rilascio dei detenuti politici e chiedendo il ritorno in patria degli esiliati;

a sostenere i Paesi dell'Asia Centrale nel loro percorso di democratizzazione attraverso un adeguato impegno diplomatico che funga da sprone e vigili affinché per tutelare interessi italiani non si tolleri mai l'eventuale violazione di diritti umani.

(1-00111)

PEDRIZZI, BONATESTA, PACE, SALERNO, BALBONI, BEVILACQUA, COZZOLINO, DEMASI, MEDURI. – Il Senato,

premessò:

che sono trascorsi venticinque anni dall'entrata in vigore della legge 22 maggio 1978, n. 194, recante «Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza»;

che il dato temporale costituisce occasione per un bilancio sull'attuazione della predetta normativa;

che nella relazione inviata nel mese di aprile 2002 al Parlamento, sull'attuazione della legge n. 194, il Ministro della salute ha presentato i dati preliminari per l'anno 2001 e i dati definitivi relativi all'anno 2000;

che, sulla base dei dati disponibili, il valore assoluto di interruzione volontaria di gravidanza (IVG) per il 2001 è risultato pari a 130.512 interventi, con un decremento del 3,4 per cento rispetto al 2000 (135.133 casi di IVG) e del 44,4 per cento rispetto al 1982, anno in cui si è registrato il più alto ricorso all'IVG (234.801 casi);

che ciò equivale alla soppressione di 130.512 vite umane; infatti, come la biologia e la medicina sostengono con argomenti inconfutabili (cfr., tra gli altri, Elio Sgreccia, «Manuale di bioetica, I. Fondamenti ed etica biomedica», nuova edizione aggiornata ed ampliata, Vita e pensiero, Brescia 1994), fin dal momento del concepimento ci si trova davanti a un essere umano, dotato di patrimonio genetico completo, unico e irripetibile;

che anche la stima dell'aborto clandestino per il 2000, con un valore pari a 21.100 casi, conferma la tendenza alla diminuzione (- 7,7 per cento rispetto al 1999 e - 78,9 per cento rispetto al 1983);

che, come si legge nella relazione del Ministro della salute, «... La serie storica dei dati rilevati nel tempo dimostra che le IVG, dopo un massimo osservato a distanza di pochi anni dall'approvazione della legge, si sono ridotte in modo costante, anno dopo anno; considerando sia gli aborti notificati che quelli ancora clandestini, si può calcolare che nel 2001 vi sono stati circa duecentomila casi in meno rispetto al valore stimato prima dell'approvazione della legge n. 194 del 1978 ed al valore massimo osservato nel 1982-83 ...»;

che, se da un lato tale andamento risulta sicuramente legato ad una maggiore diffusione (o un più corretto uso) di metodi per la procreazione responsabile onde evitare il ricorso all'aborto, dall'altro – negli ultimi anni – risulta sempre basso il ricorso al consultorio familiare, indicando ciò una reale difficoltà della donna a farvi ricorso, sia per la non adeguata integrazione tra questo servizio e quelli presso cui viene effettuata l'IVG, sia – soprattutto al Sud – per la scarsa presenza del servizio sul territorio, per l'incompletezza della *équipe* consultoriale, per il limitato numero di ore delle figure professionali che dovrebbero occuparsi di questo problema o per la indisponibilità a rilasciare la certificazione;

che il professor Giovanni Berlinguer, che fu uno dei relatori alla Camera della legge, aveva scritto pochi giorni dopo l'entrata in vigore della legge che «... essa si propone (...): di azzerare gli aborti terapeutici; di ridurre gli aborti spontanei; di assistere quelli clandestini. Si propone, inoltre, di favorire la procreazione cosciente, di aiutare la maternità, di tutelare la vita umana dal suo inizio»;

che il doveroso bilancio dell'effettivo conseguimento di tali scopi, alla stregua dei dati del Ministro della salute, è da considerarsi ancora oggettivamente fallimentare dal momento che: 1) ancora oggi il rapporto di abortività, sebbene con un decremento dell'1,8 per cento rispetto al 2000 e del 35,5 per cento rispetto al 1982, è risultato pari a 254,4 per 1000; 2) tutto ciò conferma che la pratica abortiva è diffusa capillarmente e che proprio per questo non è riconducibile in modo esclusivo, e nemmeno prevalente, a situazioni eccezionali o a difficoltà insuperabili;

considerato:

che è mancata del tutto nell'operatività della legge la fase della dissuasione, che pure era prevista allorché la gestante si rivolge al consultorio o ad una struttura socio-sanitaria, ovvero al proprio medico di fiducia. A tale proposito è sufficiente constatare che nel 1995 il 74,6 per cento degli aborti è stato effettuato dietro mera certificazione del medico di fiducia o del servizio ostetrico-ginecologico, il che vuol dire che la fase della «dissuasione» è pressoché inesistente essendo coincisa con il rilascio dell'attestazione di gravidanza, necessaria per sottoporsi all'intervento;

che, come si legge nella relazione citata, nella valutazione generale sull'andamento del fenomeno in Italia si deve tener conto di quanto le donne di nazionalità estera influiscano, in modo sempre più consistente, sull'incidenza dell'IVG. Nel 2000, infatti, 21.201 interventi (15,9 per cento del totale) sono stati effettuati da donne con cittadinanza estera, generalmente residenti o domiciliate nel nostro Paese. Si tratta di un fenomeno in continuo aumento (9.850 nel 1996, 13.826 nel 1998 e 18.806 nel 1999) legato principalmente all'aumentata presenza sul territorio nazionale delle donne straniere, in seguito ai ben noti fenomeni migratori. Ciò, soprattutto in alcune regioni, può far risultare un maggior ricorso all'IVG in conseguenza della più alta presenza di immigrate in tali territori;

che quanto sopra significa che il nostro Paese non è in grado di offrire nemmeno alle gravidanze delle donne straniere «aiuto» diverso dall'aborto,

impegna il Governo:

a dare completa attuazione ai propositi contenuti nella relazione del Ministro della salute, professor Sirchia, relativa ai dati definitivi 2000 e ai dati preliminari 2001, e in particolare a promuovere una più complessiva politica di tutela e promozione della vita;

a sottoporre a rigorosa verifica le modalità di esercizio da parte dei soggetti interessati (medici e operatori dei consultori) della fase della dissuasione dell'aborto, di cui all'articolo 4 della legge n. 194 del 1978;

ad adottare i provvedimenti necessari affinché la dissuasione non coincida con generiche esortazioni, ma si traduca nella concreta indicazione delle alternative all'aborto, con particolare riguardo alla risoluzione delle difficoltà delle gestanti;

a dare spazio, all'interno delle strutture che intervengono nell'*iter* dell'aborto legale, al volontariato impegnato nella difesa della vita del nascituro, eliminando ogni ostacolo che possa intralciare l'opera di dissuasione all'interruzione volontaria della gravidanza;

a trasformare quella che oggi è una mera ricognizione notarile in un approfondimento delle cause effettive dell'aborto e degli strumenti adoperati per prevenirlo e a far coincidere il deposito annuale della relazione con l'avvio di un dibattito parlamentare.

(1-00112)

Interpellanze

NOVI. – *Al Ministro dell'interno.* – Premesso:

che nel comune di Alvignano in provincia di Caserta il comitato civico permanente per la tutela del territorio sta conducendo una trasparente e democratica opposizione alle politiche regionali della gestione dei rifiuti;

che il commissariato per l'emergenza rifiuti ha deciso di localizzare una discarica nell'area di Alvignano, notoriamente fra le più contaminate e salubri della Campania;

che l'amministrazione comunale invece di opporsi alla localizzazione della discarica cerca di sabotare l'operato del comitato civico;

che il comitato civico aveva fatto affiggere dei manifesti contro la localizzazione della discarica;

che questi manifesti erano stati affidati all'unico gestore del servizio pubblicità e pubblica affissione (Publialifana spa) pagando i diritti di urgenza e le relative imposte;

che il 10 gennaio 2003 il dott. Domenico Di Matteo, componente del comitato, si imbatteva nel consigliere di maggioranza Sergio Romano che copriva i manifesti regolarmente affissi con altri dell'amministrazione comunale;

che il dottor Di Matteo informava il maresciallo dei carabinieri Giuseppe Sapio il quale inviava una pattuglia in perlustrazione che coglieva il consigliere Romano intento a completare la sua opera di sabotaggio antidemocratico;

che la ditta Publialfana sollecitata a provvedere alla riaffissione dei manifesti del comitato opponeva pratiche dilatorie;

che questi comportamenti limitano l'esercizio dei diritti democratici nel comune di Alvignano,

si chiede di conoscere i provvedimenti che si intenda adottare.

(2-00291)

Interrogazioni

STANISCI. – *Al Ministro delle politiche agricole e forestali.* –
Premesso che:

l'annata agraria ha visto, nella provincia di Brindisi, un andamento negativo per la maggior parte dei prodotti, da quello vitivinicolo che ha registrato un abbattimento del 60% della produzione, a quello ulivicolo con abbattimento del 30%, a quello ortofrutticolo con una caduta di ben il 50% della produzione, ma la situazione del comparto agricolo è ancora più aggravata da quanto si è verificato nella coltivazione dei carciofi;

le associazioni di categoria, infatti, dalla Coldiretti alla CIA, parlano di un abbattimento dell'80% della produzione di carciofi che avrebbe molte cause;

dette cause andrebbero ricercate nella tracheovorticiliosi, nei topi campagnoli che hanno distrutto le piante, nella siccità, nelle gelate, nella salinità delle acque di irrigazione, nella virosi e nella stanchezza dei terreni;

la crisi dell'agricoltura vede una mobilitazione di tutti gli addetti del settore, seriamente preoccupati sia per la messa in discussione del reddito, sia per la liquidità delle imprese agricole, con gravi conseguenze in termini economici per l'economia indotta, con una diminuzione delle giornate lavorative, e con una decisa contrazione delle spese,

si chiede di sapere:

se il Ministro in indirizzo sia a conoscenza del problema;

se conosca le volontà, i modi e i tempi in cui la regione Puglia intenderebbe intervenire;

se, come più volte sollecitato con altre interrogazioni, il Governo intenda intervenire per aiutare e sostenere i produttori ed i lavoratori di un settore portante per l'economia brindisina;

se non ritenga di dover monitorare il comparto della produzione carcioficola per evitare che la crisi divenga irreversibile;

se non ritenga di dover effettuare un intervento speciale per risolvere in modo definitivo i problemi legati ad una crisi che rischia per il suo perdurare di portare al collasso economico la provincia di Brindisi, che è colpita in modo così virulento in un settore tanto importante per la vita economica quale quello del comparto agricolo, sola fonte di reddito per molte famiglie della provincia di Brindisi.

(3-00815)

Interrogazioni con richiesta di risposta scritta

FLORINO. – *Al Ministro della giustizia.* – Premesso:

che la sconcertante scarcerazione della giovane Ambra, autrice, con due amiche, dell'efferato delitto di Chiavenna, per i ritardi nel pronunciamento della Cassazione al ricorso, ed altre inquietanti remissioni in libertà di noti criminali avvengono per i notevoli ritardi processuali;

che si è scoperto che i giudici italiani hanno la passione per il doppio lavoro; negli ultimi dieci anni sono stati distribuiti una media di millecinquecento incarichi extragiudiziari l'anno: un record tutto italiano;

che le toghe italiane per i famosi arbitrati, cioè i contenziosi tra i privati e la pubblica amministrazione, compensati con parcelle professionali, si sono viste assegnare incarichi di questo tipo per un importo complessivo di 1600 miliardi di vecchie lire,

l'interrogante chiede di sapere:

se permessi e autorizzazioni rilasciati dai Consigli giudiziari per incarichi extragiudiziari siano compatibili con le esigenze processuali e di servizio;

se non si intenda attivare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, una indagine patrimoniale che accerti l'entità dei compensi percepiti da magistrati «impegnati» nel doppio lavoro.

(4-03676)

MARINO. – *Al Ministro dell'economia e delle finanze.* – Premesso che l'INPDAP nel Centro Direzionale di Napoli a decorrere dal 1991 ha provveduto ad assegnare, a cittadini che si trovano nelle condizioni previste dalla vigente legislazione, 742 appartamenti con una quadratura rapportata ai componenti del nucleo familiare;

considerato:

che nella cartolarizzazione del patrimonio pubblico l'Ufficio Tecnico delle Entrate (ex UTE) ha provveduto a valutare gli immobili di proprietà dell'INPDAP su tutto il territorio nazionale attenendosi ai principi di valutazione che hanno tenuto conto:

dell'ubicazione urbanistica;

del coefficiente catastale, che per le case del Centro Direzionale il Comune ha declassato ad A3;

della vetustà degli immobili;

dello stato di conservazione degli stessi;

che, pertanto, immobili insistenti sulla stessa area ed appartenenti alla medesima tipologia urbanistica sono stati valutati in modo equo ed omogeneo;

tenuto conto:

che nella cartolarizzazione dei 742 appartamenti di proprietà dell'INPDAP nel Centro Direzionale di Napoli (area periferica nella zona orientale della città appartenente al quartiere Poggioreale), localizzati sul fronte delle ferrovie dello Stato per una lunghezza di circa 1 Km, l'Ufficio

Tecnico Erariale di Napoli ha valutato con scarti superiori al 20% non solo gli immobili nella loro interezza, ma anche i singoli appartamenti di uguali dimensioni insistenti sullo stesso piano creando forti difformità nelle valutazioni e conflittualità tra gli assegnatari;

che nella seduta tenutasi a Roma il 6 novembre 2002 presso l'Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli Enti previdenziali i sindacati degli inquilini fecero presenti tali contraddizioni e che per quanto riguarda gli immobili del Centro Direzionale di Napoli essi pur facendo parte del patrimonio in dismissione di cui al decreto-legge n. 351/2001 sono stati valutati con valori di mercato del 2002, cosa evidenziata fra l'altro anche dall'On. Maria Teresa Armosino, Sottosegretario al Ministero dell'economia con delega alle dismissioni, in un articolo apparso sul «Sole 24 Ore» a firma di Saverio Fossati;

che a seguito dell'intervento delle organizzazioni sindacali l'INPDAP ha ridotto di un 5% il valore originario a mq. che, pertanto, varia da un minimo di euro 1.360 al mq. ad un massimo di euro 1.615 al mq., che sono valori superiori a quelli utilizzati per il centro di grandi città come Roma;

che detti valori sono elevatissimi tenuto conto che con le pertinenze per un appartamento di mq. 83 è stato fissato un prezzo di euro 117.744,35;

che nelle proposte di acquisto irrevocabili inviate agli assegnatari si è consumato un ulteriore abuso da parte dell'INPDAP, poiché l'Ente ha comunicato solo il prezzo finale e non i metri quadri degli appartamenti e delle pertinenze ad essi imputati,

si chiede di sapere:

se non si ritenga necessaria una urgente verifica dei prezzi stimati per riportarli in un alveo di legalità, cioè ai valori fissati dallo stesso Ministero nell'ottobre 2001;

quali iniziative si intenda porre in essere per evitare il verificarsi di oscillazioni così rilevanti, frequenti e ripetute nella determinazione dei prezzi.

(4-03677)

SALERNO. – *Al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.* – Premesso:

che la sera del 29 dicembre 2002, alle ore 22,45, lo scrivente procedeva sull'autostrada del Frejus in direzione Torino;

che all'altezza del casello di Salbertrand «intercettava» un'automobile che procedeva in senso contrario;

che nonostante sia riuscito a far fare dietro front all'auto, guidata da tre extracomunitari, non è spiegabile come essa abbia potuto imboccare in quel punto ed al contrario l'autostrada;

rilevato l'enorme pericolo scongiurato che poteva cagionarsi agli altri veicoli ignari di questo rischio,

l'interrogante chiede di sapere:

se non si ritenga di fare completa luce sull'accaduto per capire la dinamica di questo scongiurato pericolo;

se vi siano responsabilità oggettive e soggettive;

se siano stati identificati i conducenti del mezzo in oggetto.

(4-03678)

DE PAOLI. – *Al Ministro delle comunicazioni.* – Premesso:

che il sig. Marcello Pigozzi, dipendente della Società Poste S.p.A. presso il C.M.P. di Verona, a seguito della nomina a componente del Consiglio di Amministrazione dell'Azienda Gestione Edifici Comunali del Comune di Verona ha inoltrato richiesta alla suddetta Società per poter beneficiare dei permessi previsti dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

che la competente Divisione Corrispondenza – S.R.U. – Ufficio Gestione del Personale ha negato tale autorizzazione in quanto «la carica non rientra tra quelle che danno titolo alla fruizione dei suddetti permessi»;

che da un attento esame del decreto legislativo in questione si evince che nessuna delle norme in esso contenute vieta la concessione di permessi del tipo invocato dal dipendente,

si chiede di sapere se non sia il caso di intervenire presso la competente Divisione del Personale affinché, alla luce del mancato impedimento *ex* decreto legislativo n. 267 del 2000, prenda in considerazione un riesame della richiesta inoltrata dal sig. Marcello Pigozzi.

(4-03679)

VERALDI. – *Al Ministro dell'interno.* – Premesso:

che l'Associazione di Volontari per la protezione civile, tutela ambientale e della salute «Ararat» di Gagliato (Catanzaro) è stata oggetto di atti delittuosi aventi chiara finalità intimidatoria;

che, invero, nella notte del 12 dicembre scorso la sede dell'Associazione è stata violata da ignoti che hanno rubato il computer ivi custodito;

che nella notte del 23 dicembre scorso ignoti vandali hanno distrutto gli alberi di Natale allestiti dai volontari suddetti nella piazzetta Vitale di Gagliato;

che, infine, nella notte di San Silvestro contro l'auto dell'Associazione, parcheggiata nelle vicinanze della sede sociale, sono stati esplosi tre colpi di pistola con conseguenti danni alla carrozzeria;

che tutte queste azioni criminose hanno destato nella cittadinanza forte preoccupazione, tanto più perché rivolte contro giovani che impegnano la loro vita in opere di solidarietà a favore di deboli e diseredati,

si chiede di conoscere:

se le forze di polizia siano state attivate per scoprire i colpevoli e per impedire ulteriori attentati contro la benemerita Associazione;

quale esito abbiano conseguito le relative indagini.

(4-03680)

Interrogazioni, da svolgere in Commissione

A norma dell'articolo 147 del Regolamento, la seguente interrogazione sarà svolta presso la Commissione permanente:

9^a Commissione permanente (Agricoltura e produzione agroalimentare):

3-00815, della senatrice Stanisci, sulla crisi della produzione di carciofi in provincia di Brindisi.

Interrogazioni, ritiro

È stata ritirata l'interrogazione 4-03644, del senatore Veraldi.

Errata corrige

Nel Resoconto sommario e stenografico della 311^a seduta pubblica del 21 gennaio 2003, nell'intervento del senatore Marino, a pagina 108, terzo capoverso, quarta e quinta riga, sostituire le parole: «individuando quale debba essere, alla luce – oggi – dei "disbrighi" intervenuti»; con le altre: «individuando quale esso debba essere, alla luce – oggi – degli "sbregghi" intervenuti.».