SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

113ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 18 MAGGIO 1988

(Antimeridiana)

Presidenza del presidente SPADOLINI

INDICE

CONGEDI E MISSIONI ..... *Pag.* 3

PARLAMENTO IN SEDUTA COMUNE

Convocazione 3

QUESTIONI ISTITUZIONALI

Dibattito:

PRESIDENTE 3
BOATO *(Fed. Eur Ecol.)* 5
PECCHIOLI *(PCI)* 5
POLLICE *(Misto-DP)* 13
RIZ *(Misto-SVP)* 19
CARIGLIA *(PSDI)* 27
MANCINO *(DC)* ..... *Pag.* 33
FABBRI *(PSI)* 46

DISEGNI DI LEGGE

Disegno di legge fatto proprio dal Gruppo della Sinistra indipendente 53

ALLEGATO

DISEGNI DI LEGGE

Annunzio di presentazione 55
Assegnazione 55
Cancellazione dall'ordine del giorno 55

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1400)

Presidenza del presidente SPADOLINI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (*ore 9,30*).
Si dia lettura del processo verbale.

DELL'OSSO, *segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana dell'11 maggio.*

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

Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Carli, Cuminetti, Dionisi, Donato, Forte, Onorato, Scivoletto.

Parlamento in seduta comune, convocazione

PRESIDENTE. Il Parlamento in seduta comune è convocato per giovedì 2 giugno 1988, alle ore 10, con il seguente ordine del giorno:

«Votazione per l'elezione di due componenti del Consiglio Superiore della Magistratura».

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate in allegato ai Resoconti della seduta odierna.

Dibattito sulle questioni istituzionali

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il dibattito sulle questioni istituzionali, in simultanea con la Camera dei deputati.

Signori senatori, il dibattito che inizia oggi contemporaneamente qui in Senato e presso la Camera dei deputati assume un carattere di vera eccezionalità. È la prima volta che il Parlamento repubblicano discute in Assemblea sullo stato delle nostre istituzioni con la chiara volontà di operare riformando e operare attuando la Costituzione in merito alle norme che ne disciplinano l'attività.

È il punto d'arrivo di un travaglio politico e culturale che parte dagli anni passati e che ha visto e vede impegnati tutti i partiti in una analisi che ha crescenti motivi di convergenza, circa questioni di fondo, di cui la pubblica opinione sente sempre più l'urgenza e l'attualità.

Pochi giorni fa abbiamo ricordato in quest'Aula il quarantesimo anniversario della prima seduta del Senato repubblicano. In quell'occasione

sono stati indicati i cambiamenti che quarant'anni di intensa storia hanno portato nella nostra Costituzione materiale. Ed è indubbio che tali cambiamenti rendano necessarie correzioni e modifiche alle norme che hanno sinora disciplinato la vita delle istituzioni; correzioni e modifiche che incontrano un solo limite invalicabile: la fedeltà alla Costituzione repubblicana.

A nessuno è consentito pensare che il dibattito cui oggi diamo avvio possa condurci ad abiurare o cancellare le scelte fondamentali di allora. Siamo invece chiamati a superare un malessere che deriva piuttosto da errori, da insufficienze, da lacune nella storia vissuta in questi anni e questo faremo in uno spirito di concreta, larga collaborazione.

La discussione che oggi si apre in Parlamento trae origine, qui in Senato, dalla decisione che i Presidenti dei Gruppi assunsero il 22 dicembre dello scorso anno. In tale occasione, su mia proposta, si decise che la Commissione affari costituzionali avrebbe proseguito nell'esame dei vari temi inerenti le riforme e i completamenti istituzionali e, in modo particolare, di quelli relativi alla composizione e ai poteri degli organismi parlamentari, in vista di evitare inutili duplicazioni tra Camera e Senato, nella ferma coscienza della loro comune radice popolare e della loro comune funzione legislativa.

Veniva, altresì, ribadito l'impegno a definire in tempi brevi il testo della riforma della Presidenza del Consiglio, già approvato dalla Camera dei deputati, auspicandosi poi fortemente l'inizio della trattazione dell'annosa questione della riforma delle autonomie locali.

Fu mia cura attivare immediatamente le necessarie intese con la presidente Iotti al fine di coordinare l'attività delle due Camere su questioni di evidente comune interesse. Nel corso degli incontri che ebbi con il Presidente della Camera – e dei cui esiti i Presidenti dei Gruppi vennero da me costantemente informati – furono raggiunti gli accordi indispensabili per procedere ad un avvio comune di un dibattito generale sui temi di riforma e di attuazione istituzionali.

Il tutto in un quadro che registrava una larghissima intesa delle forze politiche sulla indifferibilità di porre mano alle riforme, intesa che per i partiti della maggioranza veniva, altresì, sancita dai patti che costituirono il fondamento del Governo attualmente in carica. E qui mi corre l'obbligo di ringraziare sia i Gruppi parlamentari, per avere tempestivamente presentato quelle concrete proposte che costituiscono oggi la base della nostra discussione, sia il Governo, per aver indicato nelle sue dichiarazioni programmatiche le linee generali della propria azione in materia.

Con la presidente Iotti si convenne di iniziare contemporaneamente il dibattito nelle due Aule del Parlamento nella giornata odierna e di concluderlo nella mattinata di domani. La Conferenza dei Presidenti dei Gruppi, riunitasi giovedì 12 maggio, confortò con il proprio unanime avviso le proposte da me avanzate, conformemente alle intese raggiunte con il Presidente della Camera, sul concreto svolgimento della discussione.

Il dibattito si svolgerà, pertanto, nelle due sedute odierne e in quella antimeridiana di domani. In esso interverranno uno o più oratori per ciascun Gruppo parlamentare nel limite di un'ora complessiva per Gruppo, consentendo eccezioni particolari a Gruppi contenenti varie componenti interne. Non verrà presentato nè votato alcun documento. A conclusione del dibattito, dopo l'intervento del rappresentante del Governo, spetterà al Presidente trarre le indicazioni emerse dalla discussione e assumere quindi

le conseguenti iniziative che porteranno a un coinvolgimento pieno di tutti gli organi del Senato: Assemblea, Giunte e Commissioni.

A questo proposito, vorrei, da ultimo, ricordare come sia opportuno che nel corso del dibattito i Gruppi parlamentari illustrino, altresì, le proprie posizioni in ordine alle possibili, eventuali modifiche del nostro Regolamento; ciò al fine di agevolare la discussione che si svolgerà poi presso la Giunta per il Regolamento in sede di avvio dell'esame delle diverse proposte che da vari Gruppi parlamentari sono state finora presentate in materia.

Un invito mi sia consentito rivolgere a tutti gli oratori: che con chiarezza fissino i temi della discussione e prospettino le opportune soluzioni, onde consentire che il concreto avvio del lavoro sui temi oggetto della nostra discussione possa partire da un quadro sufficientemente chiaro delle posizioni e degli orientamenti dei diversi Gruppi.

Signori senatori, non è certo compito del Presidente del Senato anticipare sue valutazioni su quei punti di incontro che debbono scaturire da un libero e largo confronto fra tutte le forze politiche, nessuna esclusa, ma una cosa ritengo mio dovere dire chiaramente come Presidente di questa Assemblea: l'ultimo degli errori che potremmo commettere sarebbe quello di identificare nel Parlamento il responsabile delle insufficienze o delle carenze delle nostre istituzioni.

Le analisi critiche e le proposte di modifica che saranno avanzate potranno, anzi dovranno, avere come oggetto il nostro massimo organo rappresentativo, ma senza dimenticare che il Parlamento per quarant'anni è stato il punto di riferimento cui sempre i cittadini hanno potuto guardare con la certezza che le loro pur contrastanti opinioni avrebbero in esso trovato risonanza e tutela.

Sarà quindi mio dovere ascoltare con attenzione quanto emergerà dal dibattito. E posso fin d'ora anticipare che le indicazioni che ne trarrò e le iniziative ad esse conseguenti saranno tutte nello spirito del rispetto non formale della Costituzione repubblicana, presidio da sempre per il nostro paese di istituzioni democratiche vive e garanti di libertà per tutti i cittadini.

BOATO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BOATO. Signor Presidente, proprio per l'importanza delle cose che lei ha detto e di questo dibattito, vorrei pregarla, se fosse possibile, di verificare che siano sconvocate le Commissioni. Sarebbe molto brutto che il dibattito si svolgesse contemporaneamente alle riunioni delle Commissioni.

PRESIDENTE. Senatore Boato, verificherò che le decisioni della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari sulla non coincidenza delle riunioni delle Commissioni e dell'Assemblea siano puntualmente osservate.

Dichiaro aperto il dibattito sulle questioni istituzionali.

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

PECCHIOLI. Signor Presidente, onorevole Presidente del Consiglio, onorevoli colleghi, desidero anzitutto esprimere vivo apprezzamento ai Presidenti del Senato e della Camera per la loro iniziativa che ha consentito di rompere indugi e avviare subito il dibattito istituzionale, operando per creare un clima adatto che ci auguriamo trovi conferma nei fatti.

Umberto Terracini, all'atto dell'elezione a Presidente dell'Assemblea Costituente, dopo aver ricordato il compito di dare «alla democrazia repubblicana un suo primo, seppur ancora perfettibile, baluardo», ne esaltava lo spirito informatore affermando: «la legge fondamentale, somma di libertà già raggiunte e avviamento di altre, non sarà frutto di una vittoria di parte».

Questa ispirazione comune seppe reggere – come sappiamo – anche ad una così dura prova, quale fu la rottura dei Governi di unità antifascista che avvenne durante i lavori della Assemblea costituente.

Mi pongo la questione se sia possibile oggi mettere mano ai lavori di riforma istituzionale e dello Stato, mantenendo la ricerca, il confronto ed anche i prevedibili conflitti a quegli stessi alti livelli di responsabilità democratica.

Non mancano certo ragioni per dubitare. Non paiono superate definitivamente tendenze a piegare la materia delle riforme istituzionali a logiche di maggioranze o di interessi di parte. È sotto gli occhi di tutti il ricorrente spostamento dei termini stessi del confronto: dalle vere riforme a rimedi di pura facciata e certo saranno messe in atto insidiose manovre da parte di forze ostili a cambiamenti che in qualche modo potenzino e sblocchino la democrazia italiana.

Dunque, vediamo gli ostacoli e le difficoltà, ma cerchiamo di volgere più a fondo lo sguardo, innanzitutto al rischio, che è ormai incalzante, di un degrado del regime democratico, se tarda ancora un impegno serio e leale per ricostruire le ragioni di un forte rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni. Ma non solo questo: guardiamo anche agli elementi di novità che oggi, sia pure in un quadro di contraddizioni tutt'altro che sciolte, stanno emergendo nella situazione rendendola più aperta. Vecchi equilibri e certezze, per riconoscimento di tanti, non reggono più e si avverte il bisogno di una fase di ridefinizione.

Queste sono le ragioni per le quali, nonostante tutto, nutriamo fiducia sulla possibilità che possa svolgersi un confronto costruttivo, un confronto capace di portare in tempi ravvicinati ad alcuni primi tangibili approdi, ad un completo avvio cioè di quel processo riformatore che deve affermare nel nostro paese una dinamica politica libera e aperta, fuori da pratiche consociative, fondata sulla competizione tra programmi e ipotesi di governi alternativi.

Prima di entrare nel merito delle nostre proposte, mi sia consentita qualche considerazione su punti politici che, a nostro avviso, costituiscono un riferimento per l'azione riformatrice degli ordinamenti e delle regole del nostro regime democratico.

Credo che, in primo luogo, occorra approfondire la riflessione critica sulle ragioni della crisi del sistema politico ed istituzionale. Non basta dire che la fase dei Governi pentapartito è ormai superata. Il fatto è che il pentapartito non era soltanto una formula, era di fatto un progetto, sia pure portato avanti in modo conflittuale e sottoposto ad usura crescente, alla base del quale vi era la scelta di affidarsi unicamente ai meccanismi spontanei, con la conseguenza di una pratica subordinazione alle decisioni dei più forti centri del potere finanziario e industriale. Ma vi era anche, correlata a questo, l'idea che la governabilità avesse quale presupposto inevitabile la restrizione degli ambiti della democrazia ed una concentrazione dei poteri nell'Esecutivo. Si è così delineato quello che potremmo chiamare il risvolto italiano dell'offensiva neoliberista di questo decennio per il governo dei processi di innovazione e di ristrutturazione. L'Italia certo ne è uscita diversa; nessuno lo nega, ma tra i cambiamenti vi è stato anche il

trasferimento di quote rilevanti di potere al di fuori di ogni controllo democratico, talvolta della stessa sovranità nazionale; ne sono derivati un depotenziamento delle istituzioni, un'ulteriore crisi di funzionalità dello Stato e la sua crescente occupazione da parte dei partiti al Governo.

È stato di fatto messo in discussione il principio di eguaglianza dei cittadini; si sono dilatati gli spazi per la corruzione pubblica e l'illegalità diffusa; all'arretramento dei poteri dello Stato ha corrisposto la crescita, specie in alcune zone del paese, del predominio della grande criminalità mafiosa. Non voglio dilungarmi: fattori esterni e responsabilità politiche si sono intrecciati ma il risultato è che la crisi del sistema politico, lo scollocamento dei rapporti tra Stato e cittadini hanno raggiunto soglie di grave pericolo.

È in questo quadro che si è collocata la nostra sfida positiva sul terreno dell'impegno per superare i limiti della democrazia italiana, assumendo con forza noi stessi le esigenze della governabilità, della stabilità, della trasparenza e dell'efficienza dell'azione pubblica. Questa nostra iniziativa, come viene ampiamente riconosciuto, ha contribuito non poco a sbloccare la situazione, a rimetterla in movimento.

C'è chi ha manifestato sorpresa, ma è bene ricordare, cari colleghi, che in questo nostro paese, come forse in pochi altri, l'intreccio tra democrazia e movimento operaio è divenuto tanto profondo da costituire elemento fondamentale e caratterizzante della vita nazionale. A partire dalla conquista dello stesso suffragio universale fino alla grande parte che le classi lavoratrici e i comunisti hanno avuto nella lotta antifascista e poi nella Resistenza, punto di avvio nella fondazione dello Stato moderno e democratico, e fino all'impegno rigoroso nella sua difesa di fronte ai complotti eversivi e agli attacchi terroristici: ecco in quali più generali contesti si collocano anche le nostre posizioni di oggi.

L'attuazione delle riforme istituzionali deve essere una delle leve di quella fase di transizione che ormai, per riconoscimento unanime, si è aperta. Dobbiamo però domandarci: quale transizione? Verso quali approdi?

Di questo è bene, è necessario discutere. All'atteggiamento non solo di chiusura verso il Partito comunista, ma di contestazione delle sue stesse ragioni di esistenza, è ora subentrato un nuovo interesse fino a manifestare l'esigenza di un nuovo rapporto tra maggioranza ed opposizione. Assumiamo tutto ciò come segno di una situazione politica che può mutare, ma nessuno creda che possiamo illuderci o entrare in piccoli giochi.

Il nostro giudizio politico è chiaro.

Le ipotesi su cui era stata costruita la politica del pentapartito stanno ormai alle spalle; si è aperta una fase di ricerca, di riallineamento delle forze politiche, ma gli esiti non sono scontati perchè sono in gioco grandi scelte e spostamenti di equilibri politici e di potere.

Lo sblocco della democrazia italiana non può scaturire di per sè da qualche aggiustamento istituzionale per realizzare una pur necessaria maggiore efficienza. Siamo tutti chiamati ad una opera di ben più grande respiro.

Si tratta, in primo luogo, di recuperare la funzionalità dello Stato e delle sue istituzioni, per garantire l'eguaglianza di diritti e doveri dei cittadini, messa a repentaglio in questa fase cruciale di trasformazioni in cui sono prevalse convenienze e scelte dei poteri più forti presenti nella società. Si rifletta sullo stato attuale dei diritti fondamentali: che ne è del diritto al lavoro? Sappiamo tutti – lo sanno in modo particolare i giovani e le donne, lo sa il 20 per cento della popolazione meridionale – qual è l'amara risposta. Lo

stesso discorso vale per quanto riguarda gli altri diritti, da quello alla sicurezza, alla salute, alla giustizia, a quello alla tutela dell'ambiente. Gli stessi diritti politici vengono menomati quando – come accade – nel campo così delicato ed essenziale dei sistemi informativi prevalgono logiche di concentrazione e di lottizzazione. Sono prima di tutto proprio i lavoratori e quanti non hanno particolari posizioni di privilegio ad avere bisogno di una democrazia vera, di istituzioni efficienti ed incisive.

Proprio per questo insieme di ragioni, le riforme istituzionali devono assumere una portata democratica generale che consenta, nel confronto e nella competizione, di imprimere un segno positivo alla modernizzazione del paese, attraverso risposte adeguate ad un vasto arco di esigenze vitali, a partire dalla grande questione della riforma dello Stato sociale. A questo impegno di modernizzazione e di nuovo sviluppo chiama anche l'ormai vicina scadenza del mercato unico europeo.

Per uscire dunque dalla crisi del sistema politico e dello Stato occorre agire nel profondo. Le forze politiche sono chiamate a scegliere fra progresso e conservazione, non sarà un idillio. L'apertura della società, della politica e dell'economia a visioni e a risposte del tutto nuove non potrà avvenire senza una lotta, un confronto anche duro. Gli sviluppi futuri dipenderanno in larga misura dall'entrata in campo di grandi movimenti di opinione e di lotta per obiettivi di cambiamento, dall'impegno essenziale delle forze della cultura. E noi salutiamo i segni importanti di una ripresa dell'iniziativa dei lavoratori, dei giovani, delle donne.

Dunque noi comunisti ci batteremo perchè – nella più ampia convergenza e corresponsabilità delle forze democratiche – vada avanti un vero movimento riformatore delle istituzioni, dello Stato, dei partiti. Ed in questo ambito collochiamo la nostra iniziativa programmatica e politica per far avanzare la costruzione di una moderna sinistra di governo sui nuovi terreni che oggi sono venuti delineandosi. Questa è la nostra visione. Queste le esigenze che ci hanno portato a dare il giudizio severo sul Governo De Mita e sulla sua inconsistenza programmatica, che abbiamo espresso nel dibattito sulla fiducia, anche se valutiamo in modo positivo l'impegno per quanto riguarda la questione delle riforme istituzionali ed il metodo corretto da seguire. Naturalmente, diciamo questo con cautela, senza rilasciare cambiali in bianco, ma riservandoci di verificare attraverso i fatti le scelte future.

Del tutto aperta resta perciò la necessità di risposte adeguate all'insieme di esigenze che stavano alla base della nostra proposta di un Governo di programma e di garanzie istituzionali. E la nostra opposizione avrà questo segno. La diversità e la dialettica delle posizioni non devono far velo alla consapevolezza che in questo passaggio politico, che è cruciale ed inedito, grande è la responsabilità di tutte le forze democratiche ed in primo luogo delle forze di progresso ovunque collocate. È necessario andare avanti con decisione nel progetto di compimento e rinnovamento della democrazia anche per chiudere gli spazi ai ricorrenti, oscuri tentativi di giocare la carta della violenza per condizionare il corso politico.

In quanto ho detto finora mi pare sia già implicita la riconferma della validità della Carta costituzionale. Farò in conclusione alcune considerazioni a questo riguardo. Qui intendo solo sottolineare che essa indica valori e finalità che costituiscono la base della nostra democrazia. Per noi è dunque un punto fermo che si debba procedere all'interno dell'ordinamento che la

Costituzione ha disegnato. Sarebbe perciò un grave errore tentare di mutare i connotati fondamentali della democrazia parlamentare, ad esempio prospettando forme di presidenzialismo. Ancor peggio sarebbe farne oggetto di *referendum* ed introdurre così un fattore di delegittimazione, che peraltro contrasterebbe con il confronto che qui si vuole avviare.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, il punto centrale da cui fare discendere un valido impianto di riforma è senza dubbio quello degli istituti e del ruolo della rappresentanza parlamentare.

Oggi sul Parlamento finisce per ricadere l'intreccio della crisi del sistema politico e l'assenza, per molti anni, di maggioranze ancorate ad un minimo di convergenze di programma. Mentre la società si trasforma in modo tumultuoso, trascinando vecchie ingiustizie e sovrapponendo nuovi squilibri, sarebbe grave rinchiudere la problematica istituzionale solo nelle questioni, ad esempio, dei tempi di lavoro del Parlamento, senza guardare al campo più vasto dove operano e influiscono i diversi fattori di crisi.

Non è quindi una pregiudiziale di metodo, per noi, dissentire dall'idea di cominciare il discorso dalla riforma dei Regolamenti parlamentari. Certo, bisogna affrontare le questioni più mature, più urgenti e procedere in modo graduale, ma questo non deve indurci a smarrire una visione di insieme e a ridurre l'opera nostra entro orizzonti angusti.

La portata dei problemi come quelli del funzionamento del Parlamento, del rinnovamento dello Stato, delle autonomie, dei diritti dei cittadini, richiede chiarezza nel disegno complessivo dell'ordinamento.

In questa ottica si colloca la nostra proposta di un Parlamento monocamerale. Alla base di tale idea vi è l'esigenza di dare una risposta valida non solo ai problemi della tempestività della decisione legislativa, ma anche a quelli provenienti dal bisogno di democrazia sostanziale in una società complessa.

Se vogliamo far tesoro dell'esperienza, dobbiamo prendere atto che l'esistenza di due Camere complica e prolunga l'attività legislativa, accentua la pressione degli interessi settoriali, aggrava i contraccolpi negativi delle indecisioni e dei contrasti di maggioranze prive di un indirizzo unitario. Il rapporto tra Parlamento e Governo ne risulta viziato, meno incisivo, meno produttivo di efficace controllo, e la stessa sovranità di cui il Parlamento dovrebbe essere l'espressione unitaria viene in qualche misura contraddetta.

La risposta costituzionale più coerente al problema di un migliore funzionamento della rappresentanza sta dunque, a nostro parere, nella scelta monocamerale. Secondo il nostro punto di vista, questa è la via per avere un Parlamento dotato di effettiva centralità, di capacità di controllo e di indirizzo unificante. Fattore importante a questo fine dovrà essere anche la forte riduzione del numero dei parlamentari (da 945 a 420 abbiamo proposto); riduzione che ne eleverebbe il peso e la responsabilità. La soluzione monocamerale è inoltre quella che più esalta il ruolo costituzionale fondamentale del sistema delle autonomie.

Del resto – come è noto – la stragrande maggioranza degli ordinamenti esistenti conosce la forma unicamerale, o riserva ad una sola Camera i poteri fondamentali.

L'esistenza di una seconda Camera si giustifica o con l'adesione a modelli federativi o con l'introduzione di un sistema di riflessione o raffreddamento, incomprensibile ormai con l'esistenza dei partiti moderni. In ogni caso, per quanto riguarda quest'ultima questione, essa è risolvibile

con la previsione, da noi proposta, di rendere possibile un eventuale riesame delle leggi approvate, che ponga al riparo da decisioni affrettate.

È su questo complesso di motivi sostanziali che si fonda il nostro progetto di riforma monocamerale. Le motivazioni addotte per contrastarlo sono contraddette dalle stesse analisi – generalmente convergenti – sui mali dell'attuale bicameralismo «perfetto». Conserviamo perciò la nostra posizione. Tuttavia prendiamo atto che la proposta che noi sosteniamo non incontra ancora i consensi necessari per affrontare una procedura di revisione della Costituzione.

In conseguenza, convinti come siamo che le modifiche costituzionali debbano fondarsi su un'ampia intesa tra le forze democratiche, non siamo contrari a discutere altre proposte che però siano tali da rispondere, almeno per gli aspetti più rilevanti, ai presupposti sui quali poggiano le nostre tesi sulla riforma monocamerale del Parlamento.

Concorreremo pertanto alla definizione di misure di rinnovamento che comprendano sia il decentramento legislativo, sia una riduzione controllata dell'area troppo estesa oggi coperta dalla legislazione, e che prevedano inoltre l'introduzione di nuove strumentazioni del Parlamento utili per una qualità più alta della produzione legislativa.

Si è profilata anche l'ipotesi di una Camera delle regioni. Non abbiamo preclusioni a verificare se abbia fondatezza. La strada da percorrere, sulla quale non abbiamo dubbi, è comunque quella di raccogliere la motivazione di fondo che sorregge questa proposta (o che almeno a noi è parso di cogliere come motivazione di fondo), vale a dire la necessità di bloccare l'invadenza della legislazione statale nell'ambito che è proprio delle regioni.

Queste istituzioni debbono poter legiferare e governare direttamente in base alla Costituzione e debbono avere un ruolo anche nel procedimento di formazione delle leggi nazionali.

In ogni caso, nella ricerca delle soluzioni per un miglior funzionamento del sistema bicamerale, conserva tutto il suo valore, a prescindere dalla riforma monocamerale, la necessità di una riduzione consistente del numero dei parlamentari.

Inoltre non può parlarsi di razionalizzare la funzione legislativa senza liberarla dal peso abnorme che ha assunto la decretazione di urgenza. È un fatto di grave patologia istituzionale che per lo più consegue da una condotta di Governo incapace di prevedere, programmare, dare organicità alla propria azione, dando così luogo ad una legislazione provvisoria e di tamponamento, troppo spesso prolungata arbitrariamente con la reiterazione e la sanatoria degli effetti giuridici dei decreti non convertiti.

Debole e inefficace di fronte all'ampiezza del fenomeno appare la stessa esperienza del procedimento parlamentare di valutazione dei presupposti di costituzionalità. Occorre operare alla radice del male e non limitarsi ad eliminare la terapia inadeguata.

Per questo noi siamo giunti alla convinzione che occorra sancire la facoltà per il Governo, riformando il secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione, di emanare decreti-legge, da esaminarsi tassativamente nei 60 giorni, solo nelle materie tipiche dei decreti-catenaccio, delle calamità naturali e della sicurezza pubblica.

A questo naturalmente dovranno corrispondere una sistematica previsione di potestà regolamentare, un'opera di decentramento legislativo e uno snellimento delle procedure.

Importante ci appare altresì la riqualificazione dell'attività del Parlamento, con un rafforzamento delle forme di sindacato e di controllo sul Governo e sulla pubblica amministrazione, anche in vista di riforme che si basino sull'attribuzione alla stessa amministrazione di ampie responsabilità e sul principio della distinzione tra politica ed amministrazione.

È in questi contesti che il Regolamento del Senato deve essere ammodernato e rivisto. Siamo disponibili anche ad un riesame dei tempi delle discussioni, ma in nessun caso potremo condividere operazioni indiscriminate che attentino alle fondamentali prerogative parlamentari. Si può comunque accelerare il procedimento legislativo e disciplinare una procedura d'urgenza che non riguardi però soltanto le proposte del Governo ma garantisca anche l'opposizione.

Una questione che ha sollevato tanta attenzione e polemiche è quella del «voto segreto». Per taluni esponenti politici sarebbe questione primaria e pregiudiziale. L'enfasi che ad essa è stata data è – a nostro avviso – sostanzialmente immotivata o strumentale. Noi non neghiamo che si ponga la necessità di una ridefinizione. Ma è singolare che certuni perseverino nell'ignorare che il problema è insorto per l'esplodere di lacerazioni all'interno delle maggioranze. I vizi che si denunciano investono, più che il metodo adottato per la votazione, il fatto costituito da maggioranze disattente o assenti o prive di intesa.

La nostra posizione è chiara. Il principio della libertà del mandato parlamentare deve essere rispettato, nell'interesse stesso degli elettori. Certo, il voto segreto può essere diversamente disciplinato ma in nessun caso potrà essere cancellato. In relazione alla forte presenza dei partiti e anche all'invadenza di gruppi di interesse, la libertà di voto va tutelata anche assicurando la facoltà di votazione segreta. Il diritto al voto segreto deve essere comunque garantito nelle leggi che impegnino la coscienza dei singoli, o che disciplinino diritti costituzionalmente garantiti, funzioni degli organi costituzionali, sistemi elettorali, deleghe legislative, amnistie e trattati internazionali.

I diritti dell'opposizione, a prescindere dall'attuale collocazione delle forze politiche, sono questione fondamentale della democrazia parlamentare. Tali diritti devono trovare nuova dignità e sostanziali riconoscimenti nel Regolamento, fino a prevedere organi di inchiesta paritari, l'indipendenza dal Governo delle «Commissioni filtro», affari costituzionali e bilancio, e diversi criteri per l'attribuzione delle presidenze di Commissione.

Il consociazionismo non è mai stato nei nostri fini, semmai ha favorito i Governi o le maggioranze. I poteri propri del Parlamento debbono essere garantiti in modo più adeguato, evitando, certo, che si sconfini nel potere di interdizione di una minoranza, ma al tempo stesso che si concepisca il Parlamento come la *longa manus* del Governo e la proiezione della sua decisione.

Sono questi – a nostro avviso – i principali problemi da affrontare nella Giunta per il Regolamento, avendo di mira una più moderna articolazione dell'attività parlamentare ed un più adeguato funzionamento delle strutture del Senato.

Un'opera coerente di riforma istituzionale esige inoltre che il confronto si allarghi al tema delle autonomie e delle regioni. A questo proposito sono da superare resistenze conservatrici, intenti centralizzatori

e una concezione dei problemi delle autonomie locali e regionali come una sorta di sotto-sistema, in aperto contrasto con le scelte della Costituzione.

Oltre all'ingresso delle regioni nell'ambito del procedimento legislativo, si impone una revisione ed un ampliamento per quanto riguarda i contenuti delle materie oggi delineate dall'articolo 117 della Costituzione.

Non è più accettabile che si discuta della crisi delle regioni ma contemporaneamente si lasci immutato il quadro normativo e l'assetto degli organi centrali e periferici dello Stato ed anzi aumentino il numero, le funzioni e il peso dei Ministeri e degli uffici governativi.

La crisi delle istituzioni investe anche il vecchio ordinamento e il ruolo dei poteri locali, privi oggi di una vera autonomia anche finanziaria, ed esige l'introduzione di nuovi ordinamenti più flessibili, basati sugli statuti, anche con un rinnovato apporto alla loro funzionalità da parte delle regioni.

La rilevanza del problema dei sistemi elettorali non ha bisogno di essere sottolineata. Ma tale questione può essere affrontata solo con un livello alto, ancora non raggiunto, di chiarimento sugli indirizzi da perseguire.

Quel che per noi è certo è la riaffermazione della validità del sistema proporzionale. Si può invece superare il sistema delle preferenze adottando il criterio uninominale per le elezioni politiche. Nelle amministrazioni locali è necessario garantire un grado adeguato di stabilità e qualificare il nesso tra la formazione degli esecutivi e il voto degli elettori; nelle regioni occorre favorire la formazione di rappresentanze non più modellate sugli schemi provinciali; per il Parlamento europeo ci pare giusto riesaminare la struttura dei collegi.

Signor Presidente, signor Presidente del Consiglio, onorevoli colleghi, da questo dibattito l'opinione pubblica e il paese attendono che si giunga a primi, concreti risultati sulle questioni cui mi sono riferito. Non dimentichiamo che premono tanti problemi. Tra questi emerge il potenziamento degli istituti della democrazia diretta: dal potere di iniziativa popolare, al *referendum* anche propositivo, al rapporto del cittadino con l'amministrazione pubblica. Urge garantire nuovi diritti e una parità delle donne che vada oltre quella giuridica e ne consideri l'apporto, in termini di valore, per l'intera società. È tempo che finalmente divenga pienamente effettivo il diritto alla giustizia, che la democrazia si affermi sul terreno del governo dell'economia, che l'informazione sia davvero libera e non lottizzata, che prevalga un'effettiva tutela dell'ambiente e di quei beni collettivi che sono il fondamento di una società democratica. È la soluzione di questi grandi problemi che deve guidare l'impegno per le riforme istituzionali e per il rinnovamento dello Stato.

Consentitemi, concludendo, un richiamo ulteriore alla Carta costituzionale che si configura come il riferimento valido, la cornice di certezza entro la quale deve collocarsi il nostro impegno.

Essa ha retto alla prova di questo quarantennio, perchè non ha delineato i contorni di una società statica.

Quando fu approvata l'Italia era ancora un paese prevalentemente agricolo. Oggi - alle soglie del 2000 - la nostra società, nel bene e nel male, si cimenta con le problematiche proprie dei paesi più avanzati. Questo processo di trasformazione, di conquiste sociali, civili, politiche è stato segnato da grandi lotte e movimenti che hanno tratto forza dalla legittimità loro conferita da princìpi e diritti sanciti nella Costituzione.

Essa ora deve essere adeguata per corrispondere alle esigenze nuove. Ma non perchè invecchiata. Al contrario. Gli adeguamenti istituzionali hanno anche la finalità di consentire uno sviluppo positivo della costituzione materiale rispetto all'ispirazione fortemente innovativa della legge fondamentale frutto della costruttiva dialettica che si stabilì tra forze di ispirazione comunista e socialista, posizioni del solidarismo cattolico, correnti liberaldemocratiche. Si può ancora dire con Piero Calamandrei che «sulle mura di questo grande edificio tante finestre si aprono verso l'avvenire». Mi riferisco in particolare al fatto che il complesso dei diritti sociali si configura nella Costituzione come un criterio generale direttivo e di principio. Ne è cardine quell'articolo 3 che si può dire caratterizzi lo spirito di progresso della intera Costituzione, perchè introduce la nozione di uguaglianza sostanziale indicando - per conseguirla - il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale al pieno sviluppo della persona umana.

Noi ci batteremo per avanzare oggi, con l'unità di quanti vogliono migliorare il presente, e al tempo stesso mobiliteremo le nostre forze per realizzare le grandi promesse della Costituzione mantenute vive a prezzo di tante battaglie e sacrifici di intere generazioni, per renderle vere ed operanti, nelle leggi e negli ordinamenti e anzitutto nella coscienza e nell'impegno dei lavoratori, a presidio del legame profondo tra popolo e istituzioni che è la garanzia prima per la vita e l'avvenire della Repubblica. (*Vivi applausi dall'estrema sinistra. Molte congratulazioni*).

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

POLLICE. Signor Presidente, Democrazia proletaria, a dire il vero, si è mostrata sempre scettica sul fatto che da questo dibattito possa scaturire un progetto di riforma, anzitutto per un motivo di natura politica: infatti si può affermare che è stata breve l'illusione di tenere distinti i due tavoli, quello del Governo e quello istituzionale.

Nella nostra relazione di minoranza, presentata e illustrata da Franco Russo, al termine della Commissione Bozzi, dicevamo che vi è anche una questione di principio per cui Democrazia proletaria è stata e rimane scettica sulla possibilità di autoriforma della democrazia. Di solito si afferma che il più grande pregio della democrazia politica è il fatto che essa consente di neutralizzare, giuridicizzare e così depotenziare i conflitti, fornendo gli strumenti per una loro soluzione. Noi marxisti abbiamo sempre sottolineato le questioni del potere, volendo con ciò far risaltare l'inevitabilità dello scontro tra classe dominante e classi subalterne per la direzione complessiva della società.

Lo scetticismo sull'autoriforma della democrazia politica trova alimento nel fatto che questa non è stata in grado di mantenere le sue stesse premesse e - si consenta il gioco di parole - le sue promesse. Bobbio, oggi il più strenuo e coerente difensore del sistema democratico, ha dovuto fare alcune ammissioni al cui centro è la considerazione che c'è stata una rivincita del gruppo sull'individuo: i gruppi sono diventati i soggetti principali della democrazia. Anzi i soggetti politici per eccellenza sono i partiti e i movimenti possono solo decidere se divenire anch'essi partito. Inoltre, l'ideale del sovrano era di vedere tutto ciò che facevano i suoi sudditi senza essere visto, di essere cioè una sorta di dio

onniveggente. Ancora oggi, in regime di democrazia politica, esiste e si rafforza un potere occulto ed invisibile, figlio naturale della militarizzazione della politica, che crea un secondo Stato incontrollato e incontrollabile. Potere occulto, oligarchie, dominio dei partiti e dell'*élite* dei grandi apparati soffocano e comprimono le istanze di democrazia e di libertà.

Il partito di Democrazia proletaria, nei limiti ora evidenziati delle possibilità di riforma del sistema politico, avanza proposte per spezzare il dominio del sistema dei partiti, per rendere trasparente e controllabile l'esercizio del potere e per far contare i cittadini nelle piccole e grandi decisioni: dalla questione della guerra, della pace, dell'armamento fino agli atti amministrativi.

Entrando nel merito delle questioni nodali, ricordiamo che in Italia bisogna fare i conti con un bicameralismo paritario perchè alla Costituente, di fronte alla proposta della Democrazia cristiana di avere al Senato una rappresentanza di natura economica, professionale e sociale, la sinistra, portatrice di un disegno unicamerale, contrastò tale progetto, che riproponeva una rappresentanza di interessi, spingendo verso una rappresentanza generale ed integrale anche per quanto riguarda il Senato. La nascita del bicameralismo paritario fu, quindi, il risultato della contrapposizione di queste tendenze. Riteniamo un modo strumentale di affrontare la questione del bicameralismo - l'abbiamo visto nel dibattito di questi giorni sui giornali ed alla televisione - quello di impostare il problema partendo dalle difficoltà di funzionamento e dalla lungaggine dell'*iter* legislativo.

Al contrario, noi sosteniamo che bisogna esaminare piuttosto il ruolo ed il valore della legge nei processi di trasformazione della nostra società. Non vi è dubbio che nel concetto di legge pensata dai padri della Repubblica, nell'ambito della Costituente, vi era una sua stabilità e fissità nel tempo, per cui poco importava quante discussioni o quanto tempo occorreva per vararla. Era stato cioè introdotto un concetto di certezza del diritto e di garantismo della sua formazione, di cui il bicameralismo perfetto è l'espressione.

Inoltre, non vi è dubbio che l'evoluzione della vita sociale e principalmente lo sviluppo economico hanno trasformato il ruolo e il significato della legge. Innanzitutto, è scaturito il bisogno di una veloce produzione legislativa, adeguata alle esigenze sociali, nonchè una quantità di legislazione che mostra tutta l'inadeguatezza del nostro sistema di legiferazione. Pertanto, noi riteniamo che sia necessario rivedere nel tempo quale sia stata la funzione storica della legge e da ciò trarre le conseguenze di ordine culturale ed operativo. Sarebbe, tuttavia, gravissimo se, a fronte di queste difficoltà ed inadeguatezze, si passasse ad un regime in cui una legge ne scaccia un'altra (secondo il concetto di «chiodo scaccia chiodo»), da cui conseguirebbe da un lato un'incertezza ed una precarietà eccessive del diritto e dall'altro lato una mole di leggi nell'ambito delle quali saprebbero muoversi soltanto gli specialisti. In poche parole - per essere molto chiari - si innescherebbe un processo che via via diminuirebbe la democrazia.

Vorrei richiamare l'attenzione dei senatori sulla vicenda della legge finanziaria e sui meccanismi abnormi che questo provvedimento ha messo in moto in questi ultimi anni. Tuttavia, proprio per non restare soltanto sul piano culturale, noi dichiariamo che siamo in grado di fare delle proposte e tali proposte - a nostro avviso - devono agire e muoversi su alcuni punti. Occorre sapere articolare il modo di legiferare a seconda del tipo e del

valore delle leggi. Ci sono leggi di grande portata sociale, leggi di regolamentazione ordinaria, leggi di coordinamento e supporto delle autonomie, leggi di gestione governativa. Proprio per questo occorre un sistema basato su una Camera e su una Consulta delle regioni: cioè due strumenti che, a seconda del tipo delle leggi, lavorino in modo congiunto o separato, con doppia lettura oppure no dei provvedimenti.

È necessario insomma saper coniugare efficienza e garantismo, tempestività e certezza del diritto, democrazia e capacità di governo. Non scissa dal problema del bicameralismo, e l'abbiamo visto nel dibattito, penso che una delle questioni principali sia quella che riguarda il Regolamento, sia alla Camera che qui al Senato. In esso sono contenute tante questioni di importanza e valore diversi. Certo, signor Presidente, anche noi siamo sensibili alle esigenze della migliore funzionalità, ma occorre distinguere i vari aspetti e capire i veri motivi per cui il Parlamento non funziona. Un conto sono le corsie preferenziali sulle proposte governative (ma non solo governative: non si capisce perchè l'opposizione non possa esprimere un'urgenza o una priorità), altro conto invece – e ben più importante – è che il cittadino non ha alcuna certezza circa i tempi e l'*iter* dei disegni di legge di iniziativa popolare, nè vi è possibilità per i rappresentanti del comitato promotore di partecipare al dibattito. Intendo riferirmi anche ai *referendum*, che sono solo abrogativi: perchè non prevediamo l'intervento del comitato promotore nell'*iter* che precede la loro celebrazione?

A proposito del *referendum*, devo dire che ci faremo promotori di quello propositivo. La creazione diretta e totale della legge da parte dei cittadini è un procedimento di legislazione parallelo a quello del regime parlamentare, che farebbe scomparire il monopolio legislativo del Parlamento.

Illustre Presidente del Senato, illustre Presidente del Consiglio, Democrazia proletaria è favorevole all'introduzione del *referendum* propositivo così articolato: proposta di iniziativa popolare con un termine per il Parlamento per legiferare e, nel caso in cui non si delibera oppure si distorce tale proposta, ricorso al *referendum* propositivo. Le procedure che regolano tale istituto devono essere riviste; occorre mantenere il numero attuale degli elettori richiedenti, mentre vanno eventualmente modificate le procedure secondo le nostre indicazioni.

Oltre a ciò, proponiamo l'introduzione di un difensore delle leggi di iniziativa popolare nel Parlamento che possa intervenire in Commissione e anche in Aula, senza il diritto di voto ma con il diritto di partecipare alla discussione generale e alla replica, altrimenti le leggi di iniziativa popolare continuerebbero ad essere senza patrocinio. Si pensi, tanto per citare un esempio recente, al provvedimento sulla violenza sessuale ed alle distorsioni che continua a subire in Parlamento.

Sempre nell'ambito della riforma dell'organo parlamentare, Democrazia proletaria indica altri correttivi significativi, pure se parziali. A nostro avviso, un vero abuso delle prerogative costituzionali del Governo è l'intasamento dei lavori parlamentari a causa dei decreti-legge, di cui ormai vi è un'inflazione. Occorre regolamentare rigidamente i casi di ricorso a questo strumento straordinario di legislazione; la reiterazione di un decreto-legge respinto è poi un oltraggio al Parlamento e in questi anni ne abbiamo subiti tantissimi. A seconda dell'emendabilità o meno di un decreto-legge, si accorcino o si allunghino i tempi di esame. Si tratta di

problemi che coinvolgono per un verso la limitazione della sovranità del Parlamento e per altro verso la certezza del diritto (a seconda se si guardi al momento precedente o a quello successivo alla ratifica). Forse, la non emendabilità più si addice alla straordinarietà dello strumento, a condizione però che vi si ricorra in casi eccezionali.

Altra questione nodale ed importante è quella del voto segreto. Vorrei fare due considerazioni preliminari. Il nostro è un sistema misto in cui il parlamentare è al tempo stesso espressione di un partito, in quanto si vota una lista, ed espressione individuale e personale del popolo, in quanto si vota il singolo candidato. Pertanto, la questione del voto segreto coinvolge direttamente le titolarità di rappresentanza derivanti dal sistema di elezione del deputato ed ancor più del senatore: l'eliminazione del voto segreto è pertanto una limitazione illegittima della rappresentatività del parlamentare, ridotto a essere soltanto espressione di un partito. Se è vero che il dibattito parlamentare serve per convincere della giustezza delle proprie posizioni – ragion per cui l'opposizione, convincendo una parte della maggioranza, può modificare una legge – negare al singolo parlamentare il diritto di dissentire senza incorrere in pesanti ritorsioni da parte del potere interno del singolo partito significa negare la dialettica tra maggioranza ed opposizione, negare la democrazia ed il confronto politico. I dibattiti in Aula, signor Presidente, finirebbero per diventare delle vuote recitazioni senza spettatori; insomma, un dialogo fra sordi.

Ed allora, il vero franco tiratore non è un parlamentare che dissente, ma quel segretario di partito di maggioranza (tanto per non far nomi, l'onorevole Craxi) il quale, nel timore di non convincere neppure i parlamentari del suo partito, intende garantirsi l'obbedienza con il ricatto delle elezioni. Non ci si venga a dire che dietro il voto segreto ci sono le pressioni delle *lobbies*, perchè francamente ci viene da ridere: le *lobbies* nel nostro paese – e le cronache lo dimostrano – agiscono a livello di Governo, di ministro in carica, di segreteria di partito.

Un'altra questione che è al centro della nostra discussione e del nostro dibattito è quella degli enti locali. Noi siamo favorevoli ad una riforma degli enti locali, che pensiamo sia urgentissima data la crisi gravissima in cui versano, ma non alla «riforma» che il Governo sta tentando di far passare in modo strisciante. Le autonomie locali sono un terreno sul quale si confrontano le diverse idee di democrazia e di partecipazione popolare, sono uno spartiacque tra forze di sinistra e forze moderate, tra concezione centralistica dello Stato e concezione democratica, tra decentramento amministrativo e decentramento reale come autogoverno.

Democrazia proletaria coglie quindi l'occasione di questo dibattito istituzionale per ribadire la sua opposizione alla concezione centralistica dello Stato che presiede alla cosiddetta organizzazione statale unitaria, che soffoca tra l'altro le minoranze nazionali la cui espressione è possibile garantire esclusivamente tramite una struttura federativa dello Stato. Democrazia proletaria è per una repubblica delle autonomie federali che valorizzi e riconosca le nazionalità e le minoranze oppresse: per questo è necessario costruire una società ed uno Stato che esaltino le diversità e siano capaci di sanare le ineguaglianze di cui soffrono, in particolare, le minoranze etnico-linguistiche.

La realizzazione piena delle autonomie locali è fondamentale per la democrazia del nostro paese. Per muoversi verso di essa non occorrono soluzioni istituzionali rigide e precostituite, ma innanzitutto la delineazione di uno schema di funzionamento ed articolazione degli enti territoriali che valorizzi le diverse realtà e punti a sottrarre il Governo locale allo strapotere dei partiti. Questo ha comportato una pratica di lottizzazioni elevata a sistema di gestione della cosa pubblica e giunta fino all'annientamento di qualsiasi forma di controllo democratico dal basso. La questione morale nasce anche qui, anzi a questo livello ha la sua manifestazione più allarmante. Le infiltrazioni mafiose negli enti locali hanno la loro origine proprio nell'intreccio tra affarismo e politica, nella mortificazione della democrazia dovuta ad una gestione del governo locale burocratica e clientelare, terreno di coltura di fenomeni mafiosi. La stessa sinistra non ha puntato a valorizzare le autonomie per farne un terreno e uno strumento di lotta nei confronti di pratiche centralizzatrici.

La riforma degli enti locali trova quindi impedimenti rilevanti nelle logiche di potere proprie dei partiti. La questione dell'eliminazione dell'ente provincia, per esempio, rappresenta uno degli aspetti più macroscopici. L'idea base di Democrazia proletaria è quella della riduzione e semplificazione dei livelli di governo in opposizione alla moltiplicazione degli enti. Democrazia proletaria è per il rilancio dell'idea di un sistema delle autonomie – esaminato già in seno all'Assemblea costituente – che sia articolato su due livelli istituzionali, con l'eliminazione della provincia.

Più che strozzare ulteriormente, quindi, le autonomie locali, con la contrazione della spesa pubblica, sempre concepita come finanza di trasferimento e quindi profondamente autoritaria e di spreco, occorre rivitalizzare le autonomie locali come soggetti di gestione democratica dello sviluppo economico con una loro capacità di effettivo governo, perchè non siano solo i parafulmini di tutte le disfunzioni delle città o siano altri soggetti che impongono tasse. Riqualificare gli enti locali significa riqualificarli democraticamente, significa renderli più permeabili alle istanze e alla partecipazione dei cittadini. Le disfunzioni degli enti locali non derivano dal modo in cui i loro membri sono eletti, nel qual caso tali disfunzioni si risolverebbero con una legge elettorale apposita, ma dal modo superato in cui sono concepiti all'interno del modo di essere dello Stato, ragion per cui è su questo che si deve incidere e non su altro.

L'ultima questione, certamente non la meno importante, è quella della riforma elettorale. È già stato sottolineato il monopolio della rappresentanza detenuto dall'attuale sistema dei partiti. Noi ci chiediamo a questo proposito perchè debbano essere i partiti, così come attualmente composti, a rappresentare lo strumento di selezione della classe dirigente del paese. Se dobbiamo modificare il sistema elettorale, presidente De Mita, occorre intaccare questo monopolio, anzichè coltivare l'illusione, propria del Partito socialista e anche di molti settori del suo partito, di cambiare il sistema politico creando strani poli di aggregazione (per il Partito socialista, naturalmente, il terzo polo). In generale, dietro la scorciatoia di un sistema maggioritario vi è sempre un disegno decisionistico, senza alcun connotato democratico.

È stato fatto rilevare che in termini strettamente elettorali, per esempio, la proposta che raccoglie ampi consensi e della quale la sinistra

si è innamorata – tanto per intenderci, il sistema proposto dal senatore Pasquino – porterebbe all'eliminazione delle formazioni politiche minori con una semplificazione brutale del sistema politico, che sarebbe costretto a ruotare attorno alla Democrazia cristiana e al Partito comunista. Noi pensiamo che se questo disegno andasse avanti non si avrebbe un rinnovamento del sistema, ma una redistribuzione di forze al suo interno, che potrebbe forse favorire l'alternanza alla guida di questo sistema istituzionale, ma non un'alternativa ad esso. Certo, chi vuole l'alternanza si accomodi· noi lavoriamo per l'alternativa. Di fatto, in questo modo si avrebbe un irrigidimento del sistema dei partiti con una chiusura netta alla formazione di nuove forze capaci di rappresentare quanto è fuori del sistema politico attuale. Ecco perchè noi siamo profondamente critici rispetto al disegno del senatore Pasquino, nonostante tutti i suoi equilibrismi nelle varie definizioni di esso.

Il senatore Pasquino ha sviluppato un disegno che tenta di penalizzare l'astensionismo con un premio nelle circoscrizioni nelle quali ci sia stato il maggior numero di votanti; anche questa è una soluzione un po' strana ed estemporanea. Sappiamo che il fenomeno dell'astensionismo va crescendo, come dimostrano le ultime elezioni, e ha raggiunto limiti non più fisiologici. È inaccettabile la spiegazione che nei sistemi politici moderni la scarsa partecipazione alle urne costituisce un fenomeno di laicità, quindi non negativo, e che per questo si può scontare l'esclusione di fasce di cittadinanza dalla partecipazione al voto.

Democrazia proletaria ritiene quindi necessario salvaguardare ed accentuare il carattere rappresentativo del Parlamento, pensato e forgiato per essere l'espressione della società. Pertanto, proprio partendo da queste considerazioni, siamo portati a ribadire l'inopportunità di affidare ai soli partiti la rappresentanza delle esigenze della società. La drastica scelta di intaccare il sistema proporzionale, a nostro avviso, significherebbe definitivamente escludere dalla possibilità di rappresentanza, per esempio, formazioni locali o interi settori sociali.

Signor Presidente, ho concluso. Democrazia proletaria in questi anni dominati dalla legislazione speciale, dalle spinte autoritarie, dall'affermazione dei poteri occulti, dalla crisi di legittimità delle istituzioni, si è battuta per un ampio rinnovamento delle istituzioni stesse, per renderle sensibili ai bisogni e ai valori delle masse popolari, nella convinzione che dalla crisi del sistema dei partiti si dovesse uscire non con la razionalizzazione e il rafforzamento del potere decisionale dei vertici, ma recependo le istanze di libertà, uguaglianza, partecipazione dei lavoratori, dei giovani e delle donne. Alle tendenze decisionistiche e autoritarie si contrappongono ancora oggi vasti movimenti: i consigli autoconvocati, il pacifismo, il femminismo, tutti ispirati all'idea della partecipazione e all'affermazione di nuove dimensioni dell'uguaglianza e della libertà.

Le nostre proposte specifiche sulle questioni istituzionali – dal *referendum* propositivo al diritto di accesso, dal proporzionalismo puro al difensore parlamentare delle leggi di iniziativa popolare, dalla difesa del diritto al lavoro alla modifica della Costituzione per far decidere ai cittadini della guerra e della pace – vogliono fornire strumenti ai cittadini, singoli e associati, per contare, per sottrarsi alla presa e al controllo degli apparati, per limitarne il potere. Democrazia proletaria quindi si è

affacciata a questo dibattito con queste intenzioni e spera che il dibattito stesso porti consiglio a chi saggezza non ha.

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

RIZ. Signor Presidente, onorevoli colleghi, intervengo a nome dei senatori dei gruppi autonomisti che dal 1948 fanno parte del Gruppo misto. Parlo cioè a nome dei senatori della *Volkspartei*, del Partito sardo d'azione e della Val d'Aosta.

Onorevoli senatori, noi riteniamo da sempre che una seria riforma istituzionale nel paese debba essere attuata in primo luogo attraverso una politica di sviluppo delle autonomie, di adattamento al sistema europeo, indirizzando ad un più ampio regionalismo e federalismo tutto il nostro ordinamento politico. Noi restiamo del parere che troppe cose non funzionano perchè lo Stato ha fatto poco per attuare e far funzionare nel modo migliore le autonomie e perchè lo Stato non vede che lo sviluppo europeo è legato all'attuazione delle autonomie e del federalismo.

Noi partiamo cioè dalla premessa che sia un'esigenza primaria arrivare a una fondamentale riforma istituzionale che insieme adegui il nostro sistema a quello europeo. È chiaro che tutta l'Europa deve trovare una riforma istituzionale omogenea. Se alcuni paesi vanno avanti sulla strada del centralismo, altri invece vanno avanti con un sistema regionalista più o meno modesto ed altri ancora vanno avanti con un sistema federalista, l'Europa non si farà mai. Questa è la realtà politica che dobbiamo riconoscere.

Noi partiamo da una visione dello Stato moderno e decentrato, come la si può riscontrare già nel Settecento nel pensiero di Kant, come è stata attuata negli Stati Uniti d'America sulla base degli insegnamenti di Hamilton e della Convenzione di Filadelfia del 1787 e come appare anche nella tradizione federalistica italiana, che ebbe nel Cattaneo la sua massima espressione. Purtroppo, di queste idee, di questi ideali, è rimasto, strada facendo, ben poco.

Signori senatori, se andiamo ad affrontare il problema delle autonomie locali, dobbiamo dire che la Commissione Bozzi aveva preferito seguire una strada diversa, cioè la via di un più rigido accentramento di funzioni e di poteri delle istituzioni dello Stato. E la relazione stessa conclusiva lo evidenzia in maniera esplicativa. Questa tendenza verso l'unificazione politica dei poteri dello Stato, alla quale penso che si addica bene il termine di «centralismo democratico», ha trovato espressione, purtroppo, non solo nell'orientamento della maggioranza della Commissione ma è sostenuta anche oggi da gran parte dei responsabili politici.

Dico subito che a nostro giudizio, partendo dalle premesse della ventilata riforma, servirà a poco e non riuscirà a risolvere i grossi problemi del paese l'impostazione data nella relazione Bozzi. Alcuni problemi, anzi, se si seguisse questa strada, ne risulterebbero ancora più accentuati.

Un serio e costruttivo rinnovamento potrà invece, a nostro giudizio, derivare da una impostazione della progettata riforma che, salvaguardando i principi fondamentali sanciti dall'articolo 5 della Costituzione, tenda, rinnovando ed ampliando le basi gettate dall'Assemblea costituente, che auspicava una moderna evoluzione della società, ad un oculato sviluppo

del rapporto tra Stato e regioni, collegato al rafforzamento delle autonomie regionali e al pluralismo politico istituzionale.

Per quanto riguarda la situazione attuale, si sente spesso sostenere che le regioni o non funzionano o funzionano male, e in generale che l'istituzione delle regioni non ha favorito il miglior funzionamento degli organi costituzionali e delle istituzioni repubblicane. Però è raro che queste affermazioni derivino da un'analisi non viziata da pregiudizi. Certo è che alcune regioni funzionano meglio di altre. In quelle che funzionano meno bene la colpa, secondo noi, è da ascrivere alla spregiudicata gestione dei partiti che in quelle regioni sovente perseguono, in maniera veramente irresponsabile, prevalentemente gli interessi politici, elettorali delle loro sedi centrali, piuttosto che il vero interesse della regione. Ne derivano così aspri scontri, lunghe crisi con gravi vuoti di potere e continue modifiche nella composizione politica dei governi regionali, tanto, onorevoli colleghi, che essi non riescono a realizzare, se non assai raramente, una costruttiva e continuativa tutela degli interessi locali.

Un'altra causa del mancato funzionamento di alcune regioni si riscontra nel fatto che da parte dello Stato poco o niente è stato fatto per renderle funzionanti.

A questo proposito, ha avuto una importanza rilevante il fatto che a Roma, soprattutto negli ultimi tempi, i partiti politici si siano indirizzati verso l'unicità del potere dello Stato e quindi verso un accentramento unitario del potere politico. Anzichè riconoscere il diritto alla diversità e alla specificità rispettando i princìpi pluralistici su cui si fonda la realtà vera del paese, è andata sempre più affermandosi la tendenza all'uniformità e all'appiattimento. Non a caso si cerca di ignorare che il termine «uniformità» non ha nulla a che fare con il concetto di unità e con la indivisibilità dell'ordinamento repubblicano consacrato nell'articolo 5 della Costituzione e che attraverso il riconoscimento e le garanzie della diversità dei suoi cittadini l'unità di uno Stato viene rafforzata piuttosto che indebolita.

Un altro ostacolo al regolare funzionamento delle regioni è rappresentato dal fatto che il rapporto Stato-regioni non solo non è ancora consolidato, ma in alcuni punti essenziali non è affatto chiaro. A questo proposito si impongono due domande. Cosa hanno fatto negli ultimi anni il potere legislativo, il potere esecutivo e la Corte costituzionale, cioè i tre organi portanti dello Stato, per consolidare l'autonomia regionale? Cosa hanno fatto per favorire lo sviluppo delle regioni e garantire una effettiva e concreta autonomia regionale?

Diciamo subito che in realtà è stato fatto assai poco.

Iniziamo dal potere legislativo dello Stato, che tanto tempo ha impiegato per dare vita alle regioni e che successivamente, ad esclusione di alcune leggi, non ha fatto molto per dare attuazione e sviluppo organico alle autonomie regionali. Anzi, il mancato consolidarsi di un rapporto positivo Stato-regione trova una delle sue cause proprio nella condotta del Parlamento, che trascinandosi di legge tampone in legge tampone non è riuscito a rispettare l'impegno di costruire uno Stato unitario basato sulle autonomie regionali.

E questo è un impegno che il Parlamento era tenuto a realizzare da molto tempo. In effetti, la definitiva ripartizione delle competenze legislative tra Stato e regioni, ai sensi della IX disposizione transitoria della Costituzione, avrebbe dovuto già attuarsi nel termine, ivi stabilito,

del 1° gennaio 1951. Si continua, invece, nella legislazione ordinaria, a legiferare in materie di competenza regionale dichiarando – a volte in modo assai riprovevole – che tutte le disposizioni ivi contenute costituiscono indistintamente princìpi fondamentali (cioè rifacendosi all'articolo 117 della Costituzione in maniera del tutto generica), se non addirittura norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, costituendo cioè limite anche alla legislazione primaria delle regioni a statuto speciale.

Tutto ciò non solo è offensivo e lesivo dell'autonomia regionale, ma determina notevole confusione sotto il profilo organizzativo e concettuale, vanificando, al contrario, l'individuazione dei princìpi veramente essenziali e unificatori dell'ordinamento statuale.

Più in particolare, va posto in giusto rilievo critico il fatto che le leggi cornice che il Parlamento ha varato negli ultimi anni, e che in parte si accinge ulteriormente a varare con un ritardo più che ventennale, anzichè enunciare princìpi fondamentali contengono una miriade di norme di dettaglio e nella loro stesura, approvata o progettata, a volte superano addirittura i 50 articoli. Questo fatto dovrebbe essere già di per sè sufficiente a mettere macroscopicamente in rilievo l'illegittimità del loro contenuto nel quadro costituzionale di ripartizione delle competenze tra Stato e regioni, inserendosi in esse non solo norme di principio ma anche tutta una congerie normativa che con i princìpi dell'ordinamento non ha nulla a che vedere. Nell'intenzione del Governo e dei Gruppi politici proponenti si tende, cioè, a qualificare come leggi cornice delle leggi ordinarie dello Stato del tutto dettagliate mentre, con una classica enunciazione di principio in un articolo introduttivo e con una frase conclusiva nell'ultimo, si afferma che in ogni parte la legge espone princìpi fondamentali dell'ordinamento e che quindi nelle materie ivi regolate e disciplinate quei dettami costituiscono in ogni loro punto dei limiti alla potestà legislativa delle regioni. Come se non bastasse, i testi di legge vengono a volte genericamente indicati come espressivi addirittura di quelle norme fondamentali di riforma economico-sociale che pure limitano l'attività legislativa primaria delle regioni a statuto speciale.

Tutto questo appare in sostanza estremamente grave; esso rivela una continua diffidenza da parte delle prevalenti forze politiche rappresentate in Parlamento nei confronti della capacità di autonomo ben operare delle singole regioni in materie che pure costituzionalmente sono riferite alla loro competenza.

Altrettanto difficile e problematico, onorevoli senatori, è diventato il rapporto tra il Governo e le regioni a cominciare dalle difficoltà che incontra il legislatore regionale alla cui legge approvata (ma non promulgata) è stato negato il visto di approvazione. Se la regione insiste, il Governo può impugnare la legge per illegittimità costituzionale proponendo un ricorso alla Corte costituzionale o può chiedere al Parlamento di dirimere il conflitto. Va detto subito, perchè ha importanza per il nostro discorso, che questa seconda via non è mai stata intrapresa dal Governo: finora la decisione è stata demandata eslcusivamente alla Corte costituzionale, mai al Parlamento. Questo punto assume rilievo per il fatto che, nell'attesa, spesso assai lunga, la legge regionale impugnata davanti alla Corte costituzionale non entra in vigore. Così noi constatiamo che le regioni, per avere la loro legge regionale e per poter sviluppare il

programma legislativo che esse hanno autonomamente e democraticamente votato e che era inserito nelle linee di governo regionale, devono attendere la sentenza della Corte costituzionale che tarda troppi anni ad essere pronunciata. A questo punto cosa possono fare le regioni? Sono costrette a mandare a Roma l'assessore competente che si reca all'ufficio regioni della Presidenza del Consiglio e, se vuole ottenere il visto, è costretto ad iniziare una defatigante trattativa sulle disposizioni della legge regionale fino a renderla conforme alle richieste del Governo.

Questa, signor Presidente del Consiglio, è la realtà e questa è oggi l'unica possibilità per dare concreta attuazione alla politica regionale con la conseguenza che non si ha più una legge regionale che sia autentica espressione della volontà libera e democratica dell'ente territoriale autonomo, ma un compromesso tra l'ufficio regione di Roma e il rappresentante regionale. Si esautora in tal modo il consiglio regionale, al quale in questi casi spetta in sostanza soltanto un potere di ratifica. Questa è la triste realtà! Si sta consolidando un sistema in cui il potere esecutivo centrale, cioè il Governo nazionale, troppo spesso e con troppa facilità esercita poteri che costituzionalmente spettano al potere legislativo regionale.

Preoccupazioni poi, onorevoli colleghi, per lo sviluppo dell'autonomia regionale derivano anche da alcune decisioni della Corte costituzionale pronunciate negli ultimi anni. Non si può negare che la Corte aveva dato inizialmente una spinta fondamentale per l'attuazione e il consolidamento dell'ordinamento regionale. Pensiamo a questo proposito alla sentenza n. 40 del 1972 che ha delimitato le potestà legislative delle regioni a statuto ordinario entro l'alveo dei princìpi fondamentali delle leggi dello Stato, ma senza alcun obbligo di uniformità alle norme di fonte statale perchè in caso contrario – dice chiaramente la sentenza – «la legge regionale verrebbe ad assumere inammissibilmente contenuto meramente integrativo».

Questa sentenza ha consentito alle regioni di legiferare, introducendo contenuti innovativi rispetto alla legislazione dello Stato e consentendo ad esso di trarre benefici dall'esperienza dell'attività legislativa delle regioni stesse. Infatti, non bisogna dimenticare che molte leggi dello Stato sono state fatte sulla falsa riga delle leggi regionali, che hanno avuto la funzione di leggi pilota (ricordo le leggi regionali sull'edilizia agevolata e molte altre che furono per lo Stato leggi pilota ed erano espressione di una qualificata legislazione regionale).

Onorevoli senatori, così la Corte costituzionale ha respinto la tesi delle regioni a statuto speciale che sostenevano che la funzione statale di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa delle regioni, poichè configura un limite alla potestà amministrativa regionale, è ammissibile soltanto nelle materie di competenza ripartita e andrebbe esclusa nelle materie per le quali lo statuto speciale attribuisce competenza primaria alle regioni a statuto speciale o alle provincie autonome. Questa distinzione tra materie di competenza primaria e ripartita comporta, secondo la tesi sostenuta dalle regioni, l'incostituzionalità delle leggi ordinarie dello Stato che non riconoscono il ruolo spettante alle regioni a statuto speciale nella determinazione degli indirizzi, obiettivi ed interventi in una materia di primaria importanza.

Concludendo l'analisi degli eventi degli ultimi anni, non si può non riconoscere che è in atto un grave ridimensionamento dei poteri spettanti alle regioni, in particolare di quelle a statuto speciale.

Onorevoli senatori, loro adesso mi chiederanno quali sono in concreto le nostre proposte. Per quanto riguarda l'autonomia regionale, collegata anche alle altre autonomie nello Stato, concretizziamo dodici proposte, che peraltro avevo già segnalato nella relazione di minoranza della Commissione Bozzi. Esse ci sembrano indispensabili per attuare una seria riforma diretta a rilanciare un positivo processo di regionalizzazione dello Stato e di salvaguardia dell'autonomia regionale.

In primo luogo occorre ampliare l'autonomia finanziaria delle regioni assicurando concreta attuazione all'articolo 119 della Costituzione ed integrando le norme statutarie delle regioni a statuto speciale, alle quali va riconosciuta una propria autonomia finanziaria. Bisogna eliminare l'attuale situazione di ripartizione delle risorse in quanto il sistema, largamente disorganico, è tale da togliere ogni efficacia alla programmazione regionale ed alla regolarità dei flussi di spesa. Occorre, inoltre, prevedere un sistema immediato ed automatico di assegnazione finanziaria alle regioni ed alle provincie autonome. Attualmente, ad esempio, la maggior parte delle assegnazioni del Ministero del tesoro è talmente tardiva da ripercuotersi negativamente sul funzionamento degli enti autonomi, impedendo l'attuazione dei programmi o comunque comportando oneri finanziari, per interessi su anticipazioni di cassa, che non sono giustificabili. Noi partiamo dalla premessa che un regolare funzionamento del sistema dell'autonomia finanziaria delle regioni sia anche indispensabile per creare finalmente quel quadro programmatico di impostazione della finanza dello Stato che sia consolidato e non dipenda tutti gli anni da eventi incerti e da trattative interminabili.

In secondo luogo appare necessaria un'ampia delegificazione normativa da parte dello Stato e contestualmente un passaggio di autonomia legislativa ed amministrativa a vantaggio delle regioni. Tale delegificazione dovrebbe portare ad un più ampio decentramento dei compiti e delle attribuzioni dello Stato sia alle regioni a statuto speciale, secondo le specifiche norme statutarie che per ciascuna di esse rende possibile siffatti operati (basta vedere, ad esempio, l'articolo 17 dello Statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige e gli articoli analoghi degli altri statuti), sia alle regioni a statuto ordinario, mediante la necessaria integrazione dell'elenco di materie di cui all'articolo 117 della Costituzione e soprattutto attraverso una più ampia applicazione della norma contenuta nell'ultimo comma dello stesso articolo. Una procedura siffatta sarebbe garanzia di riammodernamento dei moduli legislativi dello Stato e delle regioni e creerebbe una legislazione più corrispondente alle particolari esigenze delle diverse fasce territoriali del paese.

In terzo luogo, è necessario pervenire ad una definitiva ripartizione delle competenze legislative tra Stato e regioni, come previsto dalla IX disposizione della Costituzione che prima ho citato. Lo Stato avrebbe dovuto adeguare le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali ed alla competenza legislativa attribuita alle regioni nel termine ivi stabilito del 1° gennaio 1951. Si continua invece a legiferare, come ho detto prima, con leggi ordinarie dello Stato, ricorrendo all'espediente di dichiarare che

tutte le disposizioni in esse contenute costituiscono indistintamente princìpi fondamentali ai sensi dell'articolo 117, ovvero norme fondamentali di riforme economico-sociali della Repubblica, ovvero norme di interesse nazionale.

In quarto luogo, va sottolineata l'opportunità di una revisione e semplificazione dei meccanismi di controllo da parte dello Stato sulla legislazione regionale, limitando tale controllo all'esame dei profili di legittimità e non già estendendolo al merito dei singoli provvedimenti come accade oggi. Si eviterebbe in tal modo la scorretta contrattazione e gli accordi di compromesso sul merito durante l'*iter* legislativo, dei quali ho parlato prima. Noi suggeriamo inoltre di abolire il visto di legittimità durante l'*iter* legislativo, impedendo così indebite intrusioni nel potere legislativo regionale, nonchè di riformare i meccanismi di impugnativa delle leggi regionali da parte dello Stato, prevedendo che l'impugnativa operi sulla legge promulgata ed entrata in vigore. In tal modo si eviterebbe che il sindacato della Corte costituzionale – che solitamente si trascina per anni – impedisca l'attuarsi della volontà legislativa e la programmazione regionale. In subordine si potrebbe eventualmente prevedere che la Corte costituzionale, in caso di impugnativa, possa sospendere la promulgazione della legge regionale che, in mancanza di sospensiva, potrà però entrare in vigore.

La nostra quinta proposta prevede che le decisioni della Corte costituzionale relative ad impugnazioni di leggi regionali da parte dello Stato debbano essere pubblicate entro un anno dall'impugnativa stessa. Secondo il sistema attuale passano molti anni e le leggi regionali non possono entrare in vigore; in tal modo il Governo nazionale riesce a sovrapporsi alla volontà democratica manifestata dalle regioni ed a procrastinare l'attuazione della volontà normativa espressa dall'Assemblea legislativa regionale.

Il sesto punto riguarda la revisione e la semplificazione dei meccanismi di controllo degli atti amministrativi. In merito è auspicabile una riforma volta ad eliminare i controlli preventivi, instaurando invece un sistema di efficienti controlli successivi come avviene in quasi tutti i paesi europei. Con tale sistema si responsabilizzerebbero maggiormente le diverse pubbliche amministrazioni.

Il settimo punto concerne la previsione di un passaggio della competenza in materia di tutela dei diritti dei gruppi etnici e delle minoranze linguistiche dello Stato alle regioni ed alle province autonome. È necessario riconoscere alle medesime, eventualmente anche attraverso un aggiornamento dell'articolo 117 della Costituzione, la competenza legislativa ed organizzativa in tale ambito, poichè esse soltanto hanno quell'immediato contatto con la realtà pluralistica e minoritaria che caratterizza lo Stato italiano. Del resto, i quarant'anni trascorsi dall'entrata in vigore della Costituzione non depongono a favore dell'attività dello Stato in questa direzione: ne è una riprova il fatto che le correlate iniziative legislative di tutela sono rimaste quasi tutte, anzi direi tutte, prive di concreto esito, per non parlare poi del mancato varo di molte delle norme di attuazione degli statuti speciali. Attribuendo alle regioni la tutela delle minoranze si otterrà un mutamento dell'*habitus* mentale ed il coinvolgimento dei costumi e della cultura di tutto il popolo che riconoscerà nella pluralità delle sue articolazioni, delle sue etnie, delle sue minoranze e dei suoi gruppi minoritari un fattore di arricchimento culturale e non invece di depauperamento.

L'ottavo punto è una richiesta di attribuzione a tutte le regioni a statuto speciale della competenza primaria ed esclusiva in tema di ordinamento di enti locali, competenza che in questo momento ha solamente la regione siciliana e che sarebbe giusto e doveroso estendere a tutte le altre regioni a statuto speciale.

Il nono punto riguarda l'assestamento del quadro di autonomia delle regioni a statuto speciale, e ovviamente delle province di Trento e Bolzano, attraverso il completamento delle norme di attuazione, nonchè il trasferimento a tali enti di tutte le competenze già attribuite alle regioni a statuto ordinario qualora ne fossero ancora sprovviste.

Il decimo punto prevede la partecipazione delle regioni a tutti gli atti preparatori ed esecutivi concernenti le scelte della Comunità economica europea; il riconoscimento alle regioni ed alle province autonome di Trento e Bolzano del potere di applicare direttamente le direttive comunitarie dettagliate e vincolanti che riguardino materie di competenza regionale, ancorchè esse non siano state recepite dallo Stato; il riconoscimento a tali enti territoriali del potere di dare attuazione con atti amministrativi a tutta la normativa comunitaria. Si noti che la mancata attuazione delle norme comunitarie dettagliate e vincolanti da parte delle regioni nelle materie di loro competenza costituisce illegittimo ritardo e conseguente inadempimento ingiustificato dei vincoli derivanti dal Trattato della Comunità economica europea.

Con l'undicesimo e penultimo punto si vuole pervenire ad una profonda revisione dell'impianto dell'amministrazione dello Stato e soprattutto dei Ministeri. È una riforma che giudichiamo indispensabile per il taglio della spesa e per il rilancio delle regioni. Tutti vediamo come nel sistema attuale sono stati mantenuti gli organici delle posizioni dirigenziali, anzi in parte largamente aumentati, senza che si sia proceduto ad alcuna verifica delle funzioni svolte; per cui si ha un accavallamento di burocrazia statale e regionale in ordine alle stesse funzioni, con tutte le conseguenze negative che ne derivano.

L'ultimo punto si riferisce all'esigenza di riconoscere la realtà costituzionale dando, nell'ambito della Costituzione (articolo 116), alle provincie autonome di Trento e Bolzano quel riconoscimento di autonomia regionale differenziata di cui nella realtà istituzionale sono da tempo investite. Si tratta anche di soffermarsi sull'attuazione degli accordi internazionali riguardanti le autonomie particolari nell'ambito dello Stato.

Onorevoli colleghi, queste sono le richieste fondamentali in tema di autonomia regionale da parte dei partiti che rappresentano le regioni a statuto speciale per i quali ho avuto l'onore di fare tale esposizione in quest'Aula.

Debbo aggiungere che le nostre richieste ovviamente non si possono esaurire in un discorso di mezz'ora; avremmo una serie di fondamentali istanze da sottoporre al Parlamento. Fra esse, ad esempio, le questioni inerenti alla riforma del Governo della Corte costituzionale, della Corte dei conti, del sistema elettorale e dei *referendum*.

Vi è inoltre il grosso problema della riforma del Parlamento: come voi sapete, siamo portatori di una proposta di legge costituzionale con la quale esprimiamo il nostro favore al mantenimento del bicameralismo paritario e chiediamo che il Senato della Repubblica, rimanendo comunque tale, sia eletto su base regionale. Solo in questa maniera, onorevoli colleghi, si

adempie alla illuminata volontà politica di quasi tutti i membri dell'Assemblea Costituente, che volevano questa differenziazione fra un Senato delle regioni e una Camera che fosse espressione del pluripartitismo dello Stato.

Noi riteniamo che sia questa la strada da seguire e richiamiamo il testo del disegno di legge gia presentato nella scorsa legislatura ed ora da noi ripresentato in questa Assemblea con il n. 30. In questo modo non solo avremmo una chiara differenziazione fra Camera e Senato ma nel contempo avremmo portato la chiara espressione della volontà delle regioni in Parlamento, con ciò garantendo non solamente la pluralità dello Stato ma anche la coesione di tutte le regioni, ancorchè diverse.

Signor Presidente, un'altra proposta contenuta nel nostro disegno di legge, che peraltro avevamo già avanzato nelle precedenti legislature, è quella secondo cui un disegno di legge approvato da una delle due Camere debba considerarsi definitivamente approvato se l'altra Camera non si pronuncia entro 90 giorni dal momento in cui le è pervenuto il relativo messaggio, salvo che si tratti di quei disegni di legge che necessariamente hanno bisogno della doppia approvazione, cioè di quelli elencati nell'ultimo comma dell'articolo 72 della Costituzione. È chiaro che con questo metodo si riuscirebbe a semplificare tutto il sistema, perchè se l'altra Camera volesse apportare delle modifiche lo dovrebbe fare entro 90 giorni, altrimenti il suo silenzio avrebbe il significato di accettazione del testo votato dall'altro ramo del Parlamento. Si tratta di una proposta che noi rappresentanti delle regioni a statuto speciale sosteniamo da lungo tempo, di una proposta sulla quale nel dibattito che si svolgerà sul Parlamento daremo ampie ed esaurienti motivazioni, chiarendo i vantaggi di un sistema siffatto.

Altra questione che riteniamo di dover accennare già in questa fase introduttiva riguarda il Regolamento. Infatti, non solamente il Regolamento della Camera, ma anche quello del Senato ha bisogno di riforme.

Mi permetto di accennare, signor Presidente – richiamando l'attenzione di tutti i membri della Presidenza – al fatto che il Gruppo misto non fa parte del Consiglio di Presidenza del Senato, diversamente da quanto avviene alla Camera dei deputati dove il Gruppo misto è *ex* Regolamento rappresentato nel Consiglio di Presidenza. Noi abbiamo a tale proposito presentato una proposta di modifica del Regolamento stesso. Infatti, poichè è il Consiglio di Presidenza che determina la vita di questo organo di grande prestigio e di grande rilevanza costituzionale, non è possibile che un Gruppo ne sia estromesso in base al Regolamento. Ciò è tanto più grave in quanto è estromesso un Gruppo che ha sempre avuto una consistenza numerica molto più larga di molti altri Gruppi, che pure continuano ad essere rappresentati nel Consiglio di Presidenza.

In questo senso noi opereremo, signor Presidente, e in questo senso ci muoveremo nell'ambito di quel dibattito sulle riforme istituzionali che noi abbiamo da tempo auspicato e che speriamo di prossima attuazione, perchè siamo convinti che molte cose debbano essere ristrutturate o rifatte.

Ma, giova ripeterlo, le basi istituzionali del paese si rifanno e si ristrutturano non attraverso un ulteriore accentramento, non accentuando il centralismo, ma solo attraverso una via nuova, che è quella dell'autonomia e del federalismo europeo. (*Applausi dal Gruppo misto, dal centro e dal centro-sinistra*).

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

CARIGLIA. Signor Presidente, signor Presidente del Consiglio, onorevoli colleghi, noi siamo minimalisti, nel senso che crediamo che non siano necessari al nostro assetto costituzionale dei cambiamenti profondi. Però dobbiamo constatare che la nostra Costituzione non è amata dal popolo italiano e questo ci preoccupa. Bisognerà guardare di più ai nostri comportamenti, a un più rigoroso rispetto della norma costituzionale e ad una efficienza fino ad oggi scarsa dell'intero nostro sistema statuale.

È ormai un decennio che il tema delle riforme istituzionali o – se si preferisce – della cosiddetta «grande riforma» è al centro dell'attenzione del mondo politico, dopo che, soprattutto negli anni '70, era stato oggetto pressochè esclusivamente di convegni, dibattiti e tavole rotonde da parte dei «tecnici delle istituzioni». A partire dalla fine degli anni '70 e nel corso degli anni '80 si sviluppa, seppure con notevoli alti e bassi, dovuti per lo più a interessi contingenti delle forze politiche, una crescente attenzione per tale tema, nell'ambito dei partiti, e più esattamente per le prospettive di ritocchi o vere e proprie revisioni delle norme costituzionali che regolano ai livelli più alti la vita delle istituzioni repubblicane.

Il dibattito viene, per così dire, incalanato nell'ambito parlamentare alla fine dell'VIII legislatura, con i lavori dedicati a tale tema dalle Commissioni affari costituzionali delle due Camere, e ancor più all'inizio della IX legislatura con l'apposita Commissione per le riforme istituzionali. Detta Commissione, dopo più di un anno di fruttuoso lavoro, ha consegnato al Parlamento e al paese un'utile base per poter continuare a portare a compimento il cammino verso quelle riforme che saranno necessarie per il bene del paese stesso e della nostra democrazia.

Purtroppo l'acutizzarsi della crisi politica, che ha portato allo scioglimento anticipato delle Camere lo scorso anno, ha comportato un ritardo in tale cammino. Ora però sembra che ci si sia avviati sulla giusta strada e diversi sono i punti della Carta fondamentale, quanto quelli dei Regolamenti delle due Camere, in relazione ai quali è utile operare delle modifiche. Occorre tener presente che l'obiettivo di una tale operazione è quello di una migliore funzionalità delle istituzioni repubblicane e in primo luogo degli organi posti al loro vertice, in particolare il Parlamento e il Governo.

Il Gruppo socialdemocratico è favorevole ad uno snellimento del procedimento legislativo, pur nel mantenimento del bicameralismo sostanzialmente paritario; al riguardo esprimiamo la nostra contrarietà ad ogni semplicistica ipotesi di differenziazione nei ruoli delle due Camere, che nella sostanza comunque venga a comportare un ridimensionamento della posizione di quest'Assemblea rispetto a quella della Camera dei deputati.

Vanno dunque respinte non solo le ipotesi estreme, da sempre patrimonio del Partito comunista e della tradizione storica collegata alla corrente di pensiero giacobina del monocameralismo, ma anche le altre, fatte proprie da varie parti politiche, a cominciare da quella del Senato delle regioni, tendente in ogni caso a rendere subalterni e non più paritari il ruolo e la funzione del Senato della Repubblica.

Non diciamo questo per spirito corporativo, ma perchè convinti che un bicameralismo paritario serva meglio la causa di un giusto equilibrio delle istituzioni e quindi di un loro auspicabile alto grado di funzionalità.

In tale delimitato ambito è tuttavia più che auspicabile – come già detto – uno snellimento dell'attuale procedimento legislativo con la modifica delle relative regole.

In tal senso sembra utile prevedere che normalmente, ad eccezione della procedura relativa all'approvazione dei disegni di legge in determinate materie (in primo luogo, ovviamente, in quelle costituzionali o di rilievo costituzionale), sia la Camera davanti alla quale il disegno o la proposta legislativa è stata presentata a discutere e ad approvare il disegno stesso. L'altra Camera potrà intervenire solo su richiesta di un elevato numero (ad esempio, un terzo) dei suoi membri o del Governo. In tal modo evidentemente potrebbe essere in buona parte superato il grave inconveniente determinato dalla cosiddetta «navetta» che i progetti di legge compiono da un ramo all'altro del Parlamento.

Al tempo stesso, nelle stesse materie per le quali sia consentita la approvazione da parte di una sola Camera, potrebbe prevedersi che questa avvenga di norma con il procedimento «redigente», a meno che non vi si opponga una parte consistente dei membri dell'Assemblea o il Governo, o non lo ritenga opportuno la maggioranza dei membri della Commissione da cui il testo è stato redatto.

Per restare nell'ambito del Parlamento, accanto alle modifiche del testo della Costituzione, appare indispensabile rivedere talune norme dei Regolamenti parlamentari. Per quel che riguarda in particolare questo ramo del Parlamento, va ammesso che l'attuale testo regolamentare ne consente una migliore funzionalità rispetto a quella che il relativo Regolamento consente all'Assemblea di Montecitorio.

Tuttavia, anche con riguardo al nostro Regolamento, sembrano indilazionabili alcuni interventi correttivi, in primo luogo quello relativo al forte ridimensionamento del voto segreto, necessario per una più corretta impostazione della vita e dei rapporti fra le forze politiche e parlamentari e tra queste e i cittadini elettori.

Sempre nel quadro di auspicabili ritocchi alla normativa regolamentare va vista l'opportunità di porre limiti temporali alle discussioni, pur avendo cura di garantire il diritto di intervento a tutti i Gruppi.

Un'altra modifica salutare sarebbe quella tendente a limitare la presentazione di emendamenti, anche demandando in via generale tale facoltà ai Gruppi e stabilendo un tetto, ovviamente flessibile, in rapporto alla lunghezza e alla complessità dei disegni legislativi.

Inoltre, per favorire una migliore funzionalità dell'Assemblea ed evitare manovre destabilizzanti, potrebbe elevarsi il numero dei senatori occorrenti in relazione a taluni atti di impulso procedurale.

Infine, dovrebbe stabilirsi che i lavori delle Commissioni, salvo casi di necessità e di urgenza, si svolgano nei giorni o quanto meno in ore diversi da quelli dell'Aula.

È inoltre auspicabile la previsione di una corsia preferenziale per i disegni di legge governativi, poichè occorre consentire al Governo della Repubblica, che gode della fiducia delle Camere, di portare avanti la propria iniziativa politica.

È da tutti sentita, tanto dalle forze di maggioranza quanto – e ciò è ancora più significativo – dalle stesse forze di opposizione, l'esigenza di un Governo autorevole che, da un lato, sia capace e che però, dall'altro, sia

anche messo in grado di governare. A tale riguardo non può non farsi riferimento all'ordinamento della V Repubblica francese, cui proprio in questi giorni si guarda con grande e debita attenzione. Senza voler affermare in questa sede che il sistema istituzionale del vicino paese sia più funzionale di quello italiano, appare incontrovertibile che esso gode di una maggiore governabilità, e ciò anche grazie al diverso rapporto, scaturente anzitutto dalle norme costituzionali, tra Governo e Parlamento, rapporto che pone quello in una logica posizione di priorità sotto il profilo dell'iniziativa politica in Parlamento.

Sempre avendo come riferimento l'attuale Costituzione francese, può ritenersi auspicabile anche una delegificazione in alcune particolari materie che il Parlamento potrà indicare, e senz'altro nella materia relativa all'ordinamento della pubblica amministrazione.

Con riferimento a tale più ristretto ambito, gli esempi di ordinamenti costituzionali che hanno subìto la scelta della delegificazione sono molteplici (si veda, da ultimo, quello spagnolo).

Una maggiore flessibilità in un settore come quello in oggetto, in cui sono necessariamente preminenti scelte di carattere tecnico-amministrativo, fa appunto ritenere opportuna la scelta di affidare la relativa regolamentazione normativa al Governo, organo senz'altro più adatto del Parlamento a recepire in maniera più rapida le particolari esigenze che vengono a manifestarsi, a cominciare dalla stessa organizzazione dei Ministeri.

Per rimanere nell'ambito della regolamentazione della struttura di Governo, è indispensabile dare corso all'attuazione dell'articolo 95 della Costituzione e regolamentare, inoltre, i rapporti e le competenze nel quadro degli organi di governo, tenendo presenti le nuove realtà e innanzitutto quella, ormai istituzionalizzata, del Consiglio di Gabinetto.

Per quanto riguarda la materia elettorale, i socialdemocratici fanno notare che la stessa non ha fatto parte dei recenti accordi di Governo. Pur tuttavia, si continua a parlare, e da più parti, della necessità di una riforma in questo settore.

Il Partito socialdemocratico non è pregiudizialmente contrario; anzi, visto l'uso molte volte distorto che si fa di questo argomento, è disponibile a fare, del tema ricordato, un codicillo all'accordo già raggiunto in materia di riforme istituzionali. Una cosa, però, va detta con estrema chiarezza: noi non ci presteremo a modifiche che siano tali da favorire questo o quel partito a danno delle altre forze politiche e non per un malinteso sciovinismo di partito o per un malinteso orgoglio di parte, ma, al contrario, perchè siamo convinti che questa riforma possa essere utile al paese se usata ai fini generali di una stabilizzazione del potere esecutivo.

In questa ottica siamo disponibili a confrontarci anche su un'ipotesi di «sbarramento», purchè essa sia accompagnata dalla possibilità di un collegamento pre-elettorale tra quelle forze che concordano su un medesimo progetto politico. Restituire funzionalità al nostro sistema democratico significa semplificare le progettualità politiche e non le espressioni partitiche, che sono specchio fedele della complessa realtà storico-politica dell'Italia repubblicana. Se non diamo alla nostra democrazia la possibilità di funzionare secondo la regola del ricambio della *élite* di Governo, tipica di ogni paese occidentale, molte delle riforme delle quali stiamo parlando risulteranno vane. Per ottenere questo, però,

bisogna che ve ne siano le condizioni politiche, prima fra tutte per noi la prevalenza, a sinistra, delle forze laico-socialiste. Per questo siamo disponibili a discutere di una riforma della legge elettorale che, favorendo le alleanze tra partiti affini, favorisca anche, implicitamente, una rigenerazione del nostro sistema.

In tema di voto, poi, il Partito socialdemocratico vede con estremo favore la possibilità per i cittadini italiani residenti all'estero di votare nei rispettivi paesi di residenza. Ci batteremo con convinzione perchè il diritto fondamentale al voto possa essere concretamente esercitato anche da una ampia e meritevole fascia di nostri connazionali.

Per restare nella sfera dei diritti politici, va auspicata a nostro avviso l'approvazione, attraverso una corretta e approfondita discussione, di una normativa che senza imbrigliare i partiti politici – compromettendo la loro indispensabile libertà – garantisca in modo adeguato, anche attraverso l'istituzione di una commissione di garanti scelti in base a particolari criteri, la trasparenza finanziaria e il rispetto delle fondamentali regole di democrazia interna.

Sempre con il fine di moralizzare la vita politica va poi concretamente studiata la possibilità di istituzionalizzare in qualche modo il noto fenomeno delle *lobbies*, tanto attraverso una normativa legislativa, quanto – una volta approvata questa – attraverso nuove, conseguenti norme da inserire nei Regolamenti delle Camere.

Sempre nell'ambito della partecipazione dei cittadini alla vita e alle scelte istituzionali e politiche è da ritenersi poi opportuna una modifica alle norme costituzionali relative ai *referendum* (articoli 75 e 138 della Costituzione) che tenda in particolare alla elevazione del numero di elettori occorrente per ottenere che il popolo si pronunci rispettivamente sulle proposte di abrogazione legislativa o di modifica di norme costituzionali approvate dal Parlamento. I socialdemocratici non vedono peraltro con sfavore la possibilità di introdurre in relazione a deliberazioni o proposte di legge relative a materie di grande rilievo politico l'indizione di *referendum* consultivi ove questi siano richiesti dal Governo, dai due quinti dei membri del Parlamento o dalla maggioranza dei consigli regionali.

Un accenno non può in questa sede non essere fatto a quella che è diventata, soprattutto in questi tempi, con il proliferare dei comitati di base di varie categorie di lavoratori in agitazione (i «Cobas»), una indispensabile necessità: l'attuazione dell'articolo 40 della Costituzione attraverso una normativa legislativa che, pur salvaguardando la ovvia libertà sindacale, incoraggiando quindi l'autoregolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero, non di meno preveda poche ma chiare norme atte a garantire la collettività in relazione al suo fondamentale diritto di fruire dei servizi pubblici essenziali nel caso in cui i cosiddetti «codici di autoregolamentazione» o manchino del tutto o siano violati dagli stessi scioperanti. Non è ammissibile che un paese che si dice essere la quinta potenza industriale del mondo venga a trovarsi in un caos per scioperi selvaggi indetti anche da ristrette categorie di lavoratori.

Uno dei settori che più hanno dato luogo da sempre a tutt'altro che ingiustificati rilievi è fuori di dubbio quello della contabilità pubblica e dei relativi controlli. In tal senso al riguardo non può non essere incoraggiata l'opera svolta dalla Corte dei conti, beninteso sempre che ciò non implichi

uno sconfinamento di questa in ambiti non propri. A tal fine potrebbe essere ammesso il sindacato di costituzionalità in via diretta su iniziativa, appunto, della Corte dei conti in relazione a presunte violazioni dell'articolo 81 della Costituzione.

Anche noi, poi, reclamiamo vivamente la riforma della legge finanziaria, avendo presente in particolare che essa non può continuare ad essere un provvedimento «*omnibus*» nel quale si «infili» di tutto e per tutti. Anche questo è un elemento per contribuire, oltre che evidentemente al riassetto finanziario dello Stato, pure alla moralizzazione della vita politica.

Con riferimento alla funzione giurisdizionale, anzitutto si esprime anche in questa sede l'appoggio al testo legislativo varato dal Parlamento in attuazione del *referendum* sulla responsabilità civile dei magistrati. In coerenza con tale linea si respingono le critiche verso il testo approvato, critiche provenienti da posizioni estreme che tenderebbero a porre la magistratura in uno stato di grave paura ed impotenza, assolutamente incompatibile con le fondamentali esigenze di uno Stato democratico e di diritto.

La peculiare posizione della magistratura è stata del resto autorevolmente riconosciuta dalla stessa Corte costituzionale, organo composto solo in parte minoritaria da magistrati.

Non si può, infine, parlando di riforme istituzionali, non toccare il vastissimo tema della riforma delle autonomie locali. Sul territorio oggi convivono: lo Stato, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, i consorzi obbligatori, i consorzi volontari, le associazioni intercomunali, le aziende speciali municipali, consorziali, provinciali, regionali, miste, ed altre presenze minori. Come si vede, il territorio è troppo affollato e non potrà mai essere governato bene se non si procede ad un razionale riordino, attraverso una sua organica «ripulitura».

Tutti i soggetti istituzionali, oggi, tendono ad invadere terreni gestionali che sono al di fuori delle proprie competenze. Lo Stato, attraverso il moltiplicarsi delle cosiddette leggi di spesa di comparto, tende a sostituirsi come gestore in materie riservate dal disegno costituzionale alle regioni ed agli enti locali, quali l'ambiente, le infrastrutture locali di trasporto, le aree urbane e così via.

Le regioni tendono a segnare il passo sul terreno delle proprie competenze specifiche, di esercizio della funzione legislativa di secondo grado e di programmazione territoriale, preferendo troppo spesso impegnarsi a gestire direttamente le risorse che sarebbe loro compito trasferire perché destinate al governo del territorio.

Le province hanno di fatto dilatato enormemente le proprie competenze gestionali, occupando tutti gli spazi che si rendevano vuoti, e non solo quelli, spinte dalla volontà di dimostrare la propria utilità sul territorio.

Analoghe dilatazioni sono presenti negli altri soggetti istituzionali minori, avvertite dall'opinione pubblica solo in occasione dell'esplodere di qualche scandalo o dello svolgersi di qualche inchiesta giornalistica. Ciò avviene perché manca chiarezza sul ruolo dei comuni e delle province, sulla ripartizione delle specifiche competenze gestionali, sul loro rapporto con l'ente regione e con lo Stato. E questa chiarezza è nostro dovere costruirla attraverso un ordinato disegno riformatore. Poiché nel

tempo si sono accumulate in materia un numero eccessivo di sedimentazioni successive, il fare chiarezza passa attraverso una preventiva intesa circa l'esercizio della cosiddetta funzione intermedia e circa il riferimento istituzionale cui deve essere imputato l'esercizio di tale delicata funzione.

Circa l'esercizio della funzione intermedia il problema è se essa debba ricomprendere attività meramente programmatorie o se essa debba assolvere anche a specifiche competenze gestionali; se sia interesse del paese che le province si limitino a compiti attuativi della programmazione regionale o se, in tale concetto, debba ricomprendersi anche la gestione, diretta o indiretta, di quei servizi ad area vasta che, nella dimensione sovracomunale, costituiscono la nervatura ed il presupposto della programmazione regionale.

La nostra opinione è in favore della seconda opzione, che riteniamo più rispondente a quell'interesse verso la modernizzazione delle strutture del paese che sale prepotentemente da ceti sociali emergenti espressi dalla società postindustriale.

Esistono inoltre due specificità che devono trovare riconoscimento ed assetto organico nel disegno riformatore: la microdimensione comunale e le aree metropolitane.

I piccoli comuni non sono in grado di assicurare *standards* elevati di servizi, per difficoltà che sono oggettive. In tale situazione è, a nostro avviso, evidente l'insorgere di un tipo nuovo di funzione intermedia, operante su aree territoriali più contenute rispetto a quelle ad area vasta riservate all'ente provincia e il cui esercizio deve essere affidato – è la nostra proposta – ad associazioni obbligatorie tra piccoli comuni contigui, con l'unica eccezione di affidarle alle comunità montane se il territorio preso in considerazione è occupato da una comunità montana.

Le aree metropolitane ricevono un danno rilevante dalla diversa presenza di strutture, infrastrutture e servizi tra il comune capoluogo e gli altri comuni appartenenti alla medesima area metropolitana. Ne risulta sconvolto lo sviluppo economico, la vita produttiva, ma anche la vita sociale, per l'emergere di distorsioni sul territorio metropoliltano. Una risposta civile a problemi di tale complessità va individuata solo sul terreno dell'ordinamento delle autonomie locali, e cioè nel rispetto dei princìpi del decentramento e dell'autonomia del governo locale.

Tali considerazioni ci rendono portatori di una proposta complessa, incardinata sulla istituzione in tali aree di un ente di tipo nuovo, la provincia metropolitana, sostitutiva su quei territori della provincia ordinaria. Compito della provincia metropolitana dovrebbe essere la realizzazione e la gestione di tutte le strutture, le infrastrutture ed i servizi di interesse generale per l'intera area metropolitana, sottraendo di conseguenza tali competenze alle capacità gestionali dei comuni interni all'area metropolitana.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, a conclusione di questo intervento non può non auspicarsi che la discussione oggi iniziatasi in entrambe le Assemblee parlamentari continui senza nuove soste in modo da pervenire in tempi ragionevolmente brevi al varo di alcune delle preventivate riforme.

A quarant'anni dall'entrata in vigore di quella che è, e deve continuare ad essere, la nostra Carta fondamentale e nell'imminenza di una scadenza estremamente impegnativa quale l'entrata in funzione nel 1992 del mercato unico europeo, è nostro preciso dovere rendere più funzionali ed

efficienti le istituzioni democratiche. (*Applausi dal centro-sinistra, dal centro e dalla sinistra. Congratulazioni*).

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

MANCINO. Signor Presidente del Senato, signor Presidente del Consiglio, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, questo dibattito è una tappa importante nell'ampio confronto che, nel corso degli ultimi anni, ha visto impegnate le componenti più vive del mondo politico, della dottrina istituzionale e dell'opinione pubblica. Di fronte alle possibili prospettive dell'itinerario riformatore che sta per cominciare, sono diffusi due contrastanti stati d'animo, entrambi pericolosi e insufficienti: l'uno per la consolidata e un po' saccente convinzione che «tanto non cambia niente» e che, perciò, anche questa volta non si modificherà nulla; l'altro che affida le possibilità di uscita dalle strettoie a pur generosi ma astratti sogni, nei quali, come per incanto, contrasti e diversità politiche scompaiono improvvisamente e le possibilità di riformare si fanno concrete. Entro questi ambiti, io credo ci tocchi, invece, recuperare e mantenere fino in fondo i forse ristretti, ma concreti spazi propri della nostra responsabilità politica.

Troppo spesso è accaduto, infatti, soprattutto nel passato più recente, che quella sorta di ricorrente ritualità che prende talvolta il mondo politico, e contagia di rimbalzo perfino quello dell'informazione, ci ha visti complessivamente – e non è qui problema di buona volontà individuale – oscillare tra riaffermazione di disponibilità e di impegno e inerzie divenute via via sempre più dannose e insopportabili.

Questo dibattito riporta nella sede istituzionale più appropriata un insieme di questioni, con il vantaggio di poter utilizzare non solo gli approfondimenti compiuti da più parti, ma anche le intese di larga massima, a livello politico, sui temi da affrontare e su alcune cose da fare.

Non immaginiamo che la crisi sia tutta delle istituzioni, anche se su di esse prevalentemente si riversa il peso di spinte, insufficienze, contraddizioni: la crisi è del sistema politico nel suo insieme.

Se la crisi è anche nell'intreccio spesso inestricabile della mancanza di alternative politiche, in questo senso, una possibile risposta compiuta non può riguardare, certo, soltanto le istituzioni, ma da esse non può neppure prescindere.

Questa consapevolezza, soprattutto negli ultimi tempi, si è fatta strada in schieramenti e partiti i più diversi, facendo peraltro crollare un'antica certezza: che la ragione delle disfunzioni sia da ricercare quasi esclusivamente nel fatto che la Democrazia cristiana scaricherebbe sul sistema incapacità, incrostazioni e contraddizioni sue proprie, cioè il progressivo esaurimento della sua *leadership* politica. Un serio, adeguato processo riformatore deve allora prendere le mosse dalle ragioni complessive che hanno messo in crisi la politica e la sua capacità di rappresentanza, per ricostituire le sue possibilità di mediazione e di governo.

Non ci accingiamo, perciò, a compiere in laboratorio alcuna operazione di astratta ingegneria o di fredda genetica istituzionale: intendiamo, invece, continuare ad aggiornare e a rendere, quindi, più adeguate quelle regole che sono garanzia dei valori di libertà e di

democrazia assunti dalla nostra Carta fondamentale a base dell'ordine civile.

Certo, molte cose, ed in modo particolarmente tumultuoso, sono cambiate negli ultimi anni. L'emergere di nuovi gruppi sociali, in particolare l'avanzata dei ceti medi produttivi, il manifestarsi di nuove povertà ed emarginazioni, il sorgere di nuovi bisogni, l'aggregazione di formidabili interessi e centri di potere economico, le vistose modificazioni nell'ambito di interi comparti produttivi e settori di attività sono ormai caratteristiche non occasionali della nostra come di altre realtà avanzate, che modificano rapporti di forza ed influenzano fortemente gli orientamenti e le scelte dei partiti e, quindi, la qualità complessiva del sistema.

Tutto ciò in un quadro generale in cui la caduta delle ideologie ha reso sofferte le identità individuali, ma soprattutto meno riconoscibili valori unificanti e ragioni generali, e quindi progressivamente sempre più inadeguati gli schemi tradizionali di analisi e diverso e più pragmatico il terreno di confronto politico. La corsa al centro dello schieramento politico ne è stata, in fondo, un effetto: essa, in un quadro senza alternative di governo, pur avendo permesso di assorbire spinte altrimenti dirompenti, ha creato nuovi elementi di conflittualità e, quindi, ragioni di minore stabilità politica.

Ai vistosi cambiamenti sociali si sono aggiunti, poi, quei processi di ammodernamento tecnologico imposti dalla realtà e dalla concorrenzialità internazionale, che hanno accresciuto la doppia velocità esistente tra l'apparato produttivo privato e quello istituzionale pubblico, di cui sono apparse sempre più evidenti lentezze e distorsioni, quando non i contrasti tra i diversi livelli, i conflitti talora acuti tra poteri fondamentali.

Su tale quadro estremamente complesso sono venute via via gravando situazioni e scadenze, alcune non eludibili: quella del mercato unico del 1992, ad esempio, che non può non preoccupare quanti sono consapevoli che anche l'adeguamento di leggi e comportamenti sul terreno economico ha una consistente valenza istituzionale e rilevanti conseguenze su questo piano.

Non possiamo d'altra parte cadere nella tentazione di analisi forse suggestive ma parziali, e talvolta fuorvianti; se, infatti, il cammino del nostro paese è stato ed è fatto anche dell'affacciarsi di nuovi ceti e di non sempre immaginabili tappe di sviluppo economico, esso è innanzitutto il progredire delle istituzioni e delle libertà politiche.

L'impianto costituzionale ha dimostrato in quarant'anni di essere vitale e valido nelle sue caratteristiche fondamentali, prima fra tutte la capacità di garantire efficacemente la convivenza civile fra componenti culturali, politiche, economiche e sociali profondamente diverse, rappresentative di istanze di interessi più vari, ma tutte egualmente essenziali per l'articolazione democratica di una moderna ed avanzata società. Il cammino che dovrà portare in tempi brevi alle riforme non può non riguardare tutte quelle forze che ritengono, al di là della loro stessa collocazione parlamentare, l'attuale ordinamento valido nelle sue linee essenziali e perciò da mantenere anche se da adeguare. Nessuno sembra chiedere, e d'altra parte nessuno potrebbe concedere, impossibili intese su un'ipotetica Seconda Repubblica o su modificazioni capaci, anche surrettiziamente, di provocarne l'avvento. Proprio partendo dalla consapevolezza della persistente validità del nostro impianto costituzionale, non condividiamo le proposte rivolte ad incidere direttamente o indirettamente sulla natura parlamentare del nostro sistema politico.

Le ipotesi di elezione diretta del Capo dello Stato e, per certi aspetti, dei sindaci delle grandi città si muovono un po' tutte, o sono destinate ad incidere, in questa direzione. Un'elezione diretta del Capo dello Stato dovrebbe essere accompagnata da una più generale riflessione sui suoi poteri e sulle sue funzioni; se poi non ne conseguisse un rafforzamento dei corrispondenti poteri, essa costituirebbe un ibrido costituzionale di difficile coesistenza all'interno di un contesto reso armonico proprio dall'equilibrio fra potere legislativo e potere esecutivo.

A un rafforzamento di poteri a favore del Capo dello Stato eletto direttamente non potrebbe non corrispondere un indebolimento di poteri a danno del Parlamento o del Governo, o di entrambi. Di certo, il rapporto con l'Esecutivo sarebbe in parte condiviso da due organi costituzionali di pari legittimazione. A poteri modificati, se non sono facilmente identificabili i vantaggi, sono però evidenti i rischi di interferenza, allo stato preclusi dalla Carta fondamentale. Fecero perciò opera saggia i nostri costituenti quando, su altre ipotesi pure avanzate ed autorevolmente sostenute, fecero prevalere il modello parlamentare. Del resto, l'esperienza francese ci insegna che quel sistema presidenziale ha retto fino a quando è stato possibile conservare le condizioni realizzate dal suo prestigioso inventore, mentre mostra qualche difficoltà oggi, con il passaggio ad una fase di alternativa di governo di una società quale è quella francese, pure essa complessa. La combinazione fra la elezione diretta del Capo dello Stato e l'attuale sistema elettorale non pare neppure in Francia giovare del tutto alla stabilità.

A distanza di anni, si è fatta da noi forte l'esigenza di una profonda revisione dei rapporti Governo-Parlamento. L'indebolimento dei poteri di decisione politica del sistema, se riguarda anche altri livelli istituzionali, investe più direttamente proprio questi rapporti. Più volte dottrina e forze politiche hanno animato il dibattito sulla centralità del Governo e del Parlamento; spesso si sono aperte dispute intorno a quale delle due centralità dovesse realizzarsi in prevalenza. Molti saggiamente hanno posto l'accento sulla inconsistenza di una disputa intorno a due poteri sostanzialmente divenuti impotenti.

Un cambiamento di fatto indubbiamente si è avuto nei comportamenti, nella forma e nei modi di porsi del Governo rispetto al Parlamento. Gli stessi rilievi possono essere mossi al Parlamento rispetto al Governo. Ne è derivato un qualche rallentamento delle rispettive azioni e, talvolta, addirittura una paralisi.

Da tempo, anche per via di un quadro politico più debole, i ruoli della maggioranza e dell'opposizione restano confusi; la produzione legislativa risente della prassi consociativa.

Restiamo convinti sostenitori che il ruolo del Governo e quello del Parlamento possano e debbano essere rafforzati in coerente rispetto della linea dei relativi confini segnati dal Costituente. C'è da chiedersi come mai allora, avendo il Costituente definito molto puntualmente la centralità del Parlamento, questa si sia nel tempo espressa prevalentemente in termini di interdizione e di contenimento dell'azione dell'Esecutivo, piuttosto che in chiave di indirizzo e di controllo. Una democrazia vive, certo, di relazioni tra i poteri dello Stato, ma esige distinzioni molto precise dei ruoli e delle funzioni, una demarcazione, cioè, inequivoca dei rispettivi

campi di azione, nessuna separatezza, ma nessuna confusione. Registriamo invece che sono diventati labili i confini non solo tra maggioranza e minoranza, ma anche tra Governo e Parlamento. Sarà il caso, allora, di ridisegnare una mappa dei poteri in modo che siano ripristinate le regole di maggioranza.

Negli anni '50, in una situazione politica fatta di rapporti conflittuali ed aspri tra Governo ed opposizione, bastarono pochi giorni per creare la Cassa per il Mezzogiorno o approvare la riforma fondiaria. Oggi, per modificare l'intervento straordinario, sono occorsi tre anni di dibattito ed altrettanti di attività parlamentare. Ricordare due modi diversi e due epoche diverse delle relazioni parlamentari non significa coltivare ritorni impossibili, né ignorare profonde e consolidate diversità. Certo, una sua responsabilità ha la crisi della politica e delle sue formule (il centrismo, il centro-sinistra, la solidarietà nazionale, il pentapartito), ma ne ha avuto e ne ha maggiormente la difficoltà di realizzare alternative di governo, in altri paesi fisiologiche e da noi di fatto ancora bloccate.

Al di là delle formule di governo, di cui non sottovalutiamo l'importanza, sul piano più strettamente istituzionale, una prima separazione tra Esecutivo e Parlamento potrebbe realizzarsi prescrivendo un'incompatibilità anche temporanea tra parlamentare e ministro. Se a nessun parlamentare può essere preclusa la via del Governo, la distinzione appare opportuna anche per rafforzare il principio della separazione fra i poteri. Ne guadagnerebbe la dialettica parlamentare e la stessa stabilità degli Esecutivi.

L'esperienza quarantennale della nostra democrazia ci suggerisce che non sempre il Parlamento ha esercitato in pieno il suo irrinunciabile ruolo di indirizzo e di controllo. A noi sembra invece necessario approfondire ed utilizzare tutte le potenzialità di questo ruolo, soprattutto di quello di controllo, di cui molti parlano ma poco mostrano di volersi concretamente occupare.

La nostra proposta di riforma delle Camere affronta il problema dell'innalzamento a livello costituzionale della funzione ispettiva e di controllo del Parlamento sul Governo e sulla pubblica amministrazione, attraverso la possibilità di istituire uno o più commissari d'inchiesta, in luogo delle attuali Commissioni di inchiesta, e l'individuazione dei settori in cui va esercitata l'attività di controllo sull'esercizio - ad esempio - dei poteri normativi del Governo, sul funzionamento degli enti pubblici, sull'andamento della spesa pubblica, sull'attuazione delle leggi e così via.

Nell'accompagnare la normativa di modifica dell'articolo 82 della Costituzione, la nostra relazione così si esprime sul punto: «Elevare a materia costituzionale la funzione ispettiva e di controllo delle Camere non ha soltanto valore simbolico, ma comporta inevitabilmente, sul piano della prassi, un indubbio rafforzamento derivante dal carattere di doverosità insito nella previsione costituzionale e dall'individuazione, sia pure a titolo non tassativo, dei settori in cui deve esercitarsi tale funzione. È facile così prevedere che, in ossequio a tale norma costituzionale, nei Regolamenti parlamentari saranno introdotti più penetranti strumenti di controllo, in grado di assicurare un'effettiva continuità, in luogo dell'attuale episodicità, di questa attività sempre più importante nel raccordo Parlamento-Governo».

Al Governo, una volta ottenuta la fiducia, nessuno dovrebbe contestare il diritto di realizzare il suo programma nei modi e nei tempi precisati

all'atto della sua investitura. L'esperienza anglosassone insegna un *fair play* da noi sconosciuto fra maggioranza e opposizione, anche in ipotesi di maggioranze risicate e di assenza giustificata di parlamentari appartenenti all'area di Governo.

Un recupero dei ruoli di maggioranza e di opposizione appare a noi una necessità da soddisfare non solo sul piano politico, ma anche mediante l'apprestamento di idonei meccanismi istituzionali. All'atto della presentazione alle Camere l'attuale Governo, nell'affrontare la questione delle riforme, si è chiesto e ci ha chiesto (riporto integralmente) «se in Italia debba prevalere il mito di una società autoguidata e autoregolamentata o se invece sia necessario recuperare un punto di democrazia che consenta, secondo le regole costituzionali sul formarsi delle maggioranze e delle opposizioni, la governabilità reale dello sviluppo degli equilibri sociali, la guida del progresso e la difesa della identità nazionale».

Per recuperare centralità al sistema politico è necessario procedere – secondo noi – al cambiamento di alcuni meccanismi istituzionali, senza alterare però il quadro di fondo del nostro ordinamento costituzionale.

Le funzioni del Parlamento potrebbero essere potenziate attraverso il riordino di un bicameralismo che elimini inutili duplicazioni (lo ha detto nella premessa il Presidente del Senato) e consenta a Camera e Senato di conservare la loro irrinunciabile natura elettiva e di esercitare una meglio articolata funzione legislativa, di indirizzo e di controllo.

Storicamente non abbiamo condiviso, come forza politica, il sistema monocamerale e neppure oggi troviamo ragioni convincenti per mutare la nostra opinione. L'esperienza quarantennale ci dimostra che permane valida l'esigenza di raffreddamento e di ripensamento delle decisioni: due Camere si lasciano preferire ad una sola.

Malgrado il bicameralismo italiano quale è uscito dall'Assemblea costituente appaia come il risultato negativo di una serie di rifiuti, guardando poi alla realtà della nuova Costituzione, esso rappresenta una valida, positiva soluzione garantista ed antigiacobina, oltretutto una soluzione coerente che può dare luogo ad inconvenienti di funzionamento, ma non a difetti di impostazione.

Bisogna partire dal presupposto che, come organo di vertice del sistema, il Parlamento italiano è, nella sua complessità di articolazione, profondamente unitario e lo è non tanto per le formule che si ritrovano in questo senso nella Costituzione, a differenza che nello Statuto albertino, ma perchè si compone di due Camere nelle quali sono protagonisti, attraverso i Gruppi parlamentari, gli stessi partiti. Di qui anche l'assoluta parità delle due Assemblee.

Sarebbe assurdo avere, ad esempio, a Montecitorio una Democrazia cristiana, un Partito comunista, un Partito socialista di serie A e a palazzo Madama gli stessi partiti di serie B. Se le Camere derivano la loro legittimazione, attraverso i partiti, dal consenso diretto degli elettori (rifiutandosi altri criteri di rappresentanza: regioni, interessi, per non creare fra l'altro conflitti da eterogeneità), la ragione del bicameralismo non può non risolversi, come spesso oramai si dice, in una garanzia procedurale, cioè nell'esigenza di riflettere, di discutere e di decidere almeno due volte su una questione importante. In altre parole, viene prevista una *chance* di ripensamento, di più matura riflessione, ma perchè sia una *chance* seria essa non può esaurirsi, senatore Pecchioli, in una

duplice lettura da parte degli stessi parlamentari. Perchè la garanzia procedurale sia seria, essa deve comportare anche una differenziazione strutturale; così la seconda lettura è fatta da parlamentari diversi che, pur appartenendo ai medesimi partiti, si distinguono anche per essere stati eletti con il sistema delle preferenze o con il collegio uninominale su base proporzionale. È evidente che all'interno di questa logica va poi affrontato il problema degli inconvenienti funzionali, quando la ripetizione è inutile o necessaria e così via.

Proprio per le considerazioni svolte contro il monocameralismo e a favore del bicameralismo, siamo altresì contro ogni ipotesi di ridimensionamento del Senato, anche contro quella di una seconda Camera diversa dalla prima nella legittimazione, nella composizione, nella durata e nelle funzioni, cioè contro un Senato delle regioni o delle forze sociali e produttive, che pure ebbe nostri autorevoli sostenitori durante la fase costituente.

La logica di fondo che ci ispira è l'efficienza della funzione parlamentare sul versante sia legislativo sia dell'attività di controllo. Perciò, nel presentare la nostra proposta di modifica delle funzioni del Parlamento, ad elaborare la quale ebbe una parte rilevante il compianto senatore Ruffilli, la definimmo subito semplificazione dell'*iter legis*.

Senza vanificare le garanzie proprie del sistema bicamerale, abbiamo identificato nell'istituto del «silenzio-assenso» un meccanismo di drastica riduzione dei tempi parlamentari, di snellimento e di semplificazione delle procedure, «senza peraltro» – cito testualmente – «vanificare le garanzie proprie del sistema bicamerale, le quali restano invece pienamente applicabili non in modo automatico, ma su precisa scelta di una Assemblea parlamentare o su materie predeterminate in relazione alla loro rilevanza».

Virtualmente tutte le leggi restano bicamerali, mentre sono necessariamente bicamerali solo quelle definite di indirizzo politico, quali, ad esempio, le costituzionali, le elettorali, le ordinamentali, la decretazione di urgenza, il bilancio, i trattati internazionali e quelle di delegazione legislativa.

Secondo la nostra proposta, il procedimento legislativo monocamerale dovrebbe diventare nella prassi la regola, salvo restando il procedimento bicamerale per le leggi di indirizzo politico e per quelle richiamate da un terzo dei parlamentari appartenenti alla Camera di seconda lettura.

Anche in ipotesi di seconda eventuale lettura, lo snellimento sarebbe assicurato ugualmente, in quanto sarebbe evitata la defatigante navetta tra una Camera e l'altra, con la previsione che il rinvio possa essere effettuato una sola volta.

Per quanto riguarda i modi di svolgimento della funzione legislativa e di quella di controllo, intendiamo perseguire un obiettivo di bicameralismo differenziato, non attuato secondo una ripartizione rigida e predeterminata di materie, bensì attraverso un meccanismo *souple* che lasci emergere, nel pieno rispetto dell'autonomia parlamentare, le eventuali scelte vocazionali di ciascuna Assemblea. Temiamo invero che, in questa fase che è anche di sperimentazione del processo riformatore, la rigida attribuzione ad una Camera delle funzioni di legislazione e all'altra Camera delle funzioni di controllo possa comportare, oltre a immotivati ruoli prefissati per i membri del Parlamento, in sostanziale contrasto con la loro eguale capacità di rappresentare la nazione, forme di discrasia tra le due Camere nello svolgimento concreto delle loro attività.

Abbiamo preferito perciò - è sempre il testo della nostra proposta - prevedere che l'assegnazione a ciascuna delle due Camere delle funzioni predette avvenga volta per volta, su designazione congiunta dei loro Presidenti, previo parere di una Commissione di coordinamento bicamerale costituita secondo apposite norme regolamentari. È appena il caso di dire che questo meccanismo flessibile di assegnazione, pienamente rispettoso dell'autonomia parlamentare, da un lato consente che il lavoro parlamentare venga puntualmente distribuito tra le due Assemblee nel modo più congruo possibile e dall'altro lato non esclude, ma anzi può agevolare (naturalmente in via di fatto) forme di specializzazione per ciascuna Camera. È quanto è scritto nella nostra relazione che accompagna il disegno di legge.

Con la creazione del Mercato comune e con l'attuazione delle regioni, il Parlamento e il Governo si sono trovati a fronteggiare questioni non previste dal Costituente o, soprattutto per le regioni, previste in forma diversa.

L'armonizzazione della legislazione sul versante sia europeo che interno regionale, l'attribuzione delle relative funzioni di coordinamento della legislazione italiana rispetto a quella comunitaria e della legislazione regionale rispetto a quella nazionale potrebbero essere previste in modo che possa essere una delle due Camere ad interessarsene o potrebbero avvenire tendendo verso la specificazione dei compiti dei due rami.

Quella delle funzioni delle due Camere, differenziate rigidamente dalla previsione costituzionale, resta una questione aperta. Se ne parla da tempo, ma manca in proposito, senatore Pasquino, una riflessione persuasiva che si faccia carico di evitare lo sbilanciamento tra i due rami; la natura egualmente e giustamente elettiva del Senato, che va mantenuta, non autorizza, infatti, potature sostanziali. Per questa preoccupazione di conservare la radice del Senato, come ebbe a dire lo stesso Presidente del Senato in occasione della commemorazione del senatore Ruffilli, nella volontà popolare e nella funzione legislativa e di indirizzo abbiamo evitato di imboccare una strada resa impervia anche dagli scarsi orientamenti dottrinali. Il confronto parlamentare sarà utile per valutare se non si possa andare oltre i confini che, proprio perchè siamo gelosi della validità del bicameralismo e della sua imprescindibile polifunzionalità, nel nostro disegno di legge riteniamo di aver tracciato con grande senso di equilibrio e di responsabilità.

Sarà il confronto parlamentare a decidere anche la questione della riduzione della composizione delle Camere, che noi non escludiamo. Contemporaneamente alla riforma del Parlamento, sarà utile elaborare una disciplina del procedimento di delegificazione attraverso una legislazione di indirizzo e di precisazione dei limiti entro cui va esercitata la potestà normativa del Governo e delle regioni. La delegificazione è questione anch'essa centrale nella strategia di adeguamento costituzionale.

Già presente nella proposta di modifica dei Regolamenti e nel disegno di legge sulla Presidenza del Consiglio, una più puntuale disciplina della decretazione d'urgenza, anche alla luce della recente sentenza della Corte costituzionale, assume carattere di priorità temporale e politica. Tutte le forze politiche condividono la preoccupazione che la materia vada interamente rivista. La spiegazione delle ragioni del ricorso alla decretazione d'urgenza e alla reiterazione fa pari e patta con la riluttanza a convertire senza una qualche significativa correzione dei provvedimenti spesso eterogenei nei contenuti. Siamo disponibili a rendere meno

frequente il ricorso al decreto-legge, prescrivendo che la materia resti omogenea, il provvedimento sia assunto sotto l'esclusiva responsabilità del Governo e non sia perciò emendabile in Parlamento, salvo i casi di correzione tecnica e di riconduzione a materia omogenea dei contenuti dell'atto (in sottrazione, quindi), che non si possa dare luogo a reiterazione nel caso di non approvazione da parte di uno dei due rami del Parlamento. I Regolamenti stabiliranno a loro volta le modalità e la distribuzione tra i due rami dei tempi di conversione.

Detto che la disciplina della Presidenza del Consiglio va approvata con una qualche significativa correzione rispetto al testo esaminato dalla Camera, non ci sfugge l'importanza di una complessiva riforma della pubblica amministrazione che abbia come obiettivi una ulteriore identificazione di materie e funzioni da attribuire alle regioni (in tal modo completando una fondamentale fase del decentramento statale), la separazione della sfera politica da quella più propriamente gestionale del ramo di amministrazione, l'agevolazione della tendenza del pubblico impiego a confluire in modelli comuni all'impiego privato, la produttività e l'efficienza dell'amministrazione centrale e periferica (quindi l'abbandono dell'indifferenza), la modernizzazione e l'adeguamento delle strutture di supporto.

La qualità dell'erogazione dei servizi non è soddisfacente e forte è la lamentela del cittadino. Non è inutile allora ripetere che, oltre le su richiamate riforme, anche la disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero non può essere ulteriormente rinviata, pena una caduta di credibilità delle istituzioni.

Al centro dei suoi obiettivi di Governo il Presidente del Consiglio ha posto il risanamento della finanza pubblica, un'emergenza questa che non può essere ulteriormente sottovalutata. La nostra instabilità finanziaria, se non combattuta efficacemente, nonostante il tasso di produttività del privato, fa correre il rischio all'Italia di allontanarsi dall'Europa proprio mentre il traguardo del 1992 richiede una capacità del sistema di creare accumulazione per garantire l'espansione della base produttiva, un ulteriore ammodernamento degli impianti e un calo notevole della disoccupazione, specie nelle aree meridionali (e qui l'accento lamalfiano non è fuor d'opera).

Sul risanamento della finanza pubblica ci dichiariamo tutti concordi, almeno sino a quando non viene precisata la direzione della relativa manovra. Siamo un po' tutti maggiorenni e vaccinati per continuare a credere che bastino i tagli della spesa per realizzare automaticamente risparmi. Diventa inevitabile incidere sui meccanismi produttori di spesa e affrontare quindi le riforme fondamentali della sanità, dei trasporti, di tutti gli altri settori collegati ai servizi pubblici.

Il ministro Maccanico ha recentemente avanzato una proposta di controllo e di rientro dal *deficit* e subito; non era ancora conosciuta nei dettagli e si è aperta una polemica bizantina. Ora è il momento di deporre le armi della saccenteria e di confrontarsi a viso aperto: la spesa pubblica ha raggiunto tetti insopportabili, senza peraltro neppure garantire servizi soddisfacenti. Al cittadino interessa la qualità del servizio e il minor costo possibile, non gli sfugge l'importanza di una seria riforma che, ridimensionando la quantità, migliori però la qualità delle prestazioni. Tocca a ciascuno cooperare per realizzare obiettivi di serio risanamento finanziario.

È in piedi la questione di come affrontare il bilancio per il 1989. Abbiamo avanzato specifiche proposte alla Camera e al Senato, dirette ad

evitare che la legge finanziaria deragli dai binari di una seria programmazione e diventi invece occasione per incontrollabili riforme di tipo ordinamentale. I tempi sono maturi per una decisione coerente con quanto tutti abbiamo detto in occasione dell'ultima legge finanziaria, e io sono stato l'ultima voce in questo Senato. Diamo molta importanza alla riforma della legge per la formazione del bilancio dello Stato e ad una disciplina vincolante delle priorità temporali nell'approvazione degli articoli relativi alla manovra finanziaria (e su questo aspetto desidero richiamare l'attenzione del Governo).

Non avendo mai condiviso che ciò che è primo sul piano logico diventi ultimo sul piano politico, adesso attendiamo anche gli altri Gruppi alle strettoie di un passaggio qualificante per una seria politica di risanamento. Sul complesso delle entrate e delle spese e sui limiti del ricorso al mercato finanziario c'è ampio spazio parlamentare, non solo per discutere, ma anche eventualmente per correggere. Comunque, non appare più sopportabile la formazione di fondamentali documenti finanziari attraverso una sommatoria di colpi a sorpresa.

La riforma degli enti locali assume importanza fondamentale nella strategia delle riforme istituzionali. Occorre ridefinire il ruolo del comune, della provincia, delle aree metropolitane, delle comunità montane e delle regioni, utilizzando il contributo, non del tutto secondario, del lavoro svolto (lo dico con un pizzico di nostalgia) nell'arco di tre legislature dalla Commissione affari costituzionali del Senato. Si tratta di dare vita ad una legge di principio, partendo dalla premessa che l'ente locale è un ente esponenziale dell'ordinamento statale, ma anche dal dato che la presenza dell'istituto regionale non potrà non influire sull'assetto complessivo dei comuni e delle province, pur nella separazione e nella reciproca autonomia.

Negli ultimi quindici anni alla crisi dell'ente provincia le regioni hanno risposto mediante la sperimentazione di organismi di secondo grado, che non hanno però dato un buon risultato. Quasi tutte le forze politiche sono oggi convinte che occorre puntare su due livelli di amministrazione locale: il comune e la provincia. Rispetto a quando cominciammo, senatore Gualtieri, a parlare sul piano parlamentare di ordinamento dei poteri locali, ciò costituisce una migliore base di partenza. Del resto, è opinione diffusa che proprio l'assenza di un ente intermedio di governo abbia contribuito ad alterare la fisionomia costituzionale delle regioni, divenute enti di gestione piuttosto che di programmazione, di indirizzo e di legislazione.

Senza arrivare alla soppressione *tout court* dell'avverbio «normalmente», contenuto nel terzo comma dell'articolo 118 della Costituzione, senatore Elia, al fine di considerare la delega atto dovuto e non più atto discrezionale, le forze politiche sono impegnate a valutare come si possa e si debba utilizzare un disegno tendenziale del Costituente anche al fine di riportare le regioni alle previsioni della Carta fondamentale.

Il sistema delle autonomie non ha bisogno di una regione *omnibus*, ma di una istituzione viva, politicamente autorevole ed organizzata in modo da costituire riferimento di crescita per gli enti locali di scala minore, piuttosto che un livello di governo ingombrante e chiuso alle relazioni istituzionali.

Il Gruppo della Democrazia cristiana si appresta a formulare nei prossimi giorni un contributo per una più puntuale formulazione

dell'articolo 118 della Costituzione ed invitiamo gli altri Gruppi parlamentari a fare altrettanto.

Il nodo della delega agli enti locali dovrà essere sciolto in maniera che possa essere meglio apprezzato, all'interno del sistema delle autonomie, il ruolo di cooperazione delle regioni nella costruzione e nella definizione del nuovo ente locale. La crisi di identità delle regioni ha fatto meglio emergere il ruolo potenziale della provincia. Dopo tanto peregrinare, sembra prevalere l'orientamento di soddisfare, attraverso l'ente provincia, quella esigenza di un ente intermedio che funga da raccordo tra comune e regione, ma conservi autonomia politica e decisionale. Se tale orientamento verrà confermato in questo dibattito, avremo un nodo in meno da sciogliere. Se anche la provincia sarà un ente di governo (e non mancarono consensi su tale ipotesi nella passata legislatura), anche la questione delle funzioni potrà imboccare il traguardo di una soluzione equilibrata. Infatti, attribuire pienezza di funzioni alla provincia nei settori organici dello sviluppo e del territorio non può e non deve comportare ridimensionamenti a danno del comune. Tali funzioni intestate all'uno o all'altra, a nostro avviso, possono essere esercitate con riferimento alla scala territoriale di rispettiva influenza.

Per il governo della vasta area sovracomunale occorre una provincia titolare di funzioni proprie; una provincia programmatoria, come si è sostenuto da qualche parte, non ci convince per niente. All'ente locale deve essere riconosciuta un'autonomia statutaria in modo che ciascun ente si possa dare un'organizzazione propria e peculiare. La flessibilità del modello di governo deve costituire il dato nuovo della riforma e anche a livello di enti locali si rende necessario precisare il ruolo del consiglio rispetto al governo delle singole comunità; ruolo di indirizzo e di controllo, quindi politico e non di gestione. Le competenze pertanto vanno articolate in modo che ai consigli siano attribuite solo quelle specifiche (imposizione di tributi, approvazione di piante organiche e di piani, anche settoriali e di bilancio) e alle giunte quelle generali. Si tratta di ribaltare il criterio di distribuzione delle competenze e di sperimentare un ruolo diverso delle assemblee elettive per evitare intralci, responsabilità, difficoltà e ritardi nel rapporto tra le giunte e i consigli comunali. Ad un nostro seminario sulla riforma delle autonomie il sindaco di Roma comunicò di avere un arretrato di 28.000 delibere in attesa di ratifica.

Anche per gli enti locali andrebbe sperimentata o almeno non esclusa un'ipotesi di incompatibilità temporanea tra componente del consiglio e componente della giunta. Il principio della responsabilità deve valere anche per gli amministratori locali. A tal fine appare inevitabile il ritorno all'autonomia impositiva per far fronte soprattutto alle spese per servizi aggiuntivi, mentre vanno rivisti i criteri di assegnazione delle risorse per sostenere spese comuni alla generalità dei cittadini, correlate a servizi irrinunciabili, e per perequarle a favore di comuni ricadenti in aree meno dotate quanto a reddito o a servizi (in un certo senso è il ritorno alla distinzione di un tempo tra spese obbligatorie e spese facoltative). Il recupero dell'autonomia finanziaria deve costituire un ambizioso obiettivo, sia pure perseguito con la necessaria gradualità.

Onorevoli colleghi, questo è quanto è stato convenuto a livello di maggioranza di Governo e anche oltre la stessa maggioranza di Governo, se vogliamo tenere conto – come ci pare – anche dell'esito degli incontri tra le

forze politiche, avviati all'inizio dell'anno dal Partito socialista italiano e proseguiti da altri.

Ci asteniamo volutamente dall'esporre altre nostre bandiere, sia perchè sarebbe opera ultronea, sia perchè in questa prima fase le riforme del Parlamento e delle autonomie, del Governo e della pubblica amministrazione, con la lentezza delle nostre istituzioni, bastano e avanzano.

Nel contesto delle auspicate riforme istituzionali assume valore decisivo la modifica dei Regolamenti interni delle Camere. Essa, secondo noi, deve muoversi in direzione di un miglioramento, di un'accelerazione, di uno snellimento della produzione legislativa e di una più marcata distinzione del ruolo parlamentare nel rapporto Governo-Parlamento. Si tratta di realizzare, partendo appunto dagli *interna corporis*, quelle condizioni indispensabili che permettano al Parlamento di uscire dall'attuale stato di grave impedimento funzionale e di recuperare al più alto livello di efficienza quel ruolo di centro motore del sistema politico.

L'iniziativa da noi presentata in questa direzione si propone perciò di rimediare alle più vistose cause di obsolescenza dei meccanismi regolamentari, tra cui abbiamo segnalato la mancanza di un'effettiva, puntuale e rigorosa programmazione dei lavori nelle Commissioni e nell'Assemblea, l'esasperato, minuzioso e defatigante garantismo che oggi contrassegna ogni fase del procedimento di formazione delle leggi, l'utilizzo come eccezione della sede deliberante e redigente delle Commissioni di merito sia rispetto a provvedimenti minuti, sia rispetto a provvedimenti già approvati dall'altro ramo del Parlamento, l'illimitato tempo messo a disposizione del parlamentare, indipendentemente dall'importanza delle questioni, il voto segreto virtualmente come regola, almeno da noi al Senato. Questi fenomeni, completamente sconosciuti ai moderni Parlamenti, ben poco hanno a che fare con un corretto processo di manifestazione democratica delle volontà politiche, dei singoli e dei Gruppi. Senza perciò minimamente intaccare le libertà fondamentali proprie di un Parlamento moderno, sorregge la nostra proposta l'ambizione di restituire ai dibattiti, specialmente a quelli d'Aula, la concisione, la celerità, la trasparenza necessarie per dare risposte tempestive ed efficaci ai problemi del paese.

L'impianto da noi proposto è incentrato tutto sul ruolo ancora più esponenziale del Presidente dell'Assemblea, supremo garante dell'attività del Senato ed arbitro insindacabile in molte essenziali scelte di natura procedimentale: nella valutazione dell'importanza dei singoli provvedimenti, ai fini tanto dell'assegnazione alla sede deliberante o redigente quanto dell'allungamento della durata dei singoli interventi; nel togliere la parola in caso di dissociazioni simulate; nell'organizzazione della discussione degli emendamenti in Aula (in termini di raggruppamento); nell'indicazione del termine per la discussione e la votazione dei decreti-legge.

Abbiamo proposto che i lavori delle Commissioni e dell'Assemblea siano organizzati per sessioni bimestrali, sulla base di programmi ben precisi e di calendari molto puntuali. Durante ciascuna sessione, quattro settimane (questa è la nostra proposta) sono riservate alle sedute delle Commissioni, due devono essere dedicate all'attività dell'Aula, una alle sedute delle Commissioni bicamerali, fino a quando ne esisteranno (ed io mi auguro che ce ne siano sempre di meno), ed una all'attività politica extraparlamentare. I vantaggi ci sono sembrati e ci sembrano apprezzabili.

L'adozione di norma del procedimento deliberante o redigente per i disegni di legge già approvati dalla Camera dei deputati favorisce lo

snellimento del procedimento legislativo ed aiuta a liberare l'Aula dai provvedimenti già conosciuti, non foss'altro perchè già sottoposti al filtro dell'altro ramo del Parlamento. La disciplina della «corsia preferenziale» per provvedimenti di particolare importanza ed urgenza è articolata per assicurare al Governo di poter realizzare punti qualificanti del programma ed ai Gruppi parlamentari (sì, anche ai Gruppi parlamentari) di valorizzare il proprio lavoro.

Sui decreti-legge ho svolto alcune considerazioni nella prima parte del mio intervento. La inemendabilità, la non reiterabilità e la prescrizione della materia omogenea dovrebbero favorire tempi più stringati per la loro conversione.

La peculiarità del voto segreto, proprio del nostro sistema parlamentare, va corretta, prescrivendosi che la votazione di norma è palese, ad eccezione di quelle riguardanti persone o valutazioni di persone, oppure di quelle attinenti ai diritti di libertà garantiti dal titolo I della Carta costituzionale. Non ci sfugge la complessità della questione e le implicazioni che deriveranno dalla soppressione della votazione segreta; del resto, fra le due ipotesi, quella del superamento e quella del mantenimento, pur consapevoli della ruvidezza del passaggio, abbiamo preferito il voto segreto su questioni essenziali, anzichè confermarlo in via generale. La motivazione del voto palese come regola generale dei regimi rappresentativi è evidente. Chi è stato eletto dal popolo deve sapersi esprimere attraverso gesti e comportamenti che i cittadini siano in grado di comprendere ed apprezzare, mentre il voto segreto sottrae l'eletto alla responsabilità derivante da scelte chiare e gli consente di agire al riparo della scheda, spesso tradendo la fiducia dei cittadini elettori.

In un regime in cui i partiti hanno un ruolo decisivo, non ci è estranea, senatore Pecchioli, la preoccupazione delle conseguenze di una prescrizione così tassativa. Anche i partiti devono però fare la loro parte ed organizzarsi in modo che non diventi punitivo l'esercizio di un libero dissenso rispetto alle valutazioni del Gruppo parlamentare di appartenenza.

Signor Presidente, signor Presidente del Consiglio, onorevoli Ministri, colleghi, abbiamo posto alcune questioni che riteniamo prioritarie ed essenziali ai fini del superamento della crisi delle nostre istituzioni. Non abbiamo esitato a riconoscere che la crisi del sistema politico attraversa i partiti ed il rapporto dei partiti con la società e con le istituzioni. Siamo convinti che il modello voluto dai Costituenti nei suoi caratteri fondamentali ha consentito di superare momenti difficili ed a volte drammatici della nostra democrazia. Perciò le necessità di adeguamento suggerite dall'esperienza non autorizzano stravolgimenti e possono essere soddisfatte con opportuni e non miracolistici adeguamenti.

In un regime parlamentare è difficile immaginare di introdurre istituti che ne contraddicono la totale sua esplicazione. Come non ci convincono le ipotesi di presidenzialismo strisciante, così non possiamo apprezzare le ricorrenti ipotesi di democrazia plebiscitaria (il *referendum* propositivo, ad esempio). *Referendum* abrogativi che si succedono uno dopo l'altro su tematiche che non hanno registrato convergenze politiche sul piano parlamentare, se legittimi sul piano generale, finiscono, al di là dello stesso esito, con il pesare negativamente sui rapporti fra i partiti quando non sulla stabilità del quadro istituzionale.

Se questo è un auspicio affidato alla responsabilità di tutte le forze politiche, la questione, semmai, oggi è di elevare il *quorum* e di disciplinare con maggiore rigore le procedure di raccolta delle firme.

Alcune di queste riflessioni, così presenti nel dibattito politico, non devono suscitare reazioni negative sia quando vengono avanzate, sia quando

non vengono condivise: nel libero dispiegarsi delle forze politiche, se nessuno può pretendere di vedere accolte tutte le proprie proposte, nessuno di converso ha diritto di criminalizzare quelle altrui, ma ciò dovrebbe valere sempre per tutti, reciprocamente, mentre nei partiti residua pur sempre un tasso di integralismo che rischia di penalizzare tutto ciò che presenta caratteristiche di novità.

Non è estraneo al dibattito politico, anche se non fa parte delle intese fra i partiti - e noi ce ne facciamo carico - il discorso sui sistemi elettorali: una cosa è però l'assenza di qualunque intesa su questo tema, un'altra è la discussione. È proprio fuorviante discutere la clausola di sbarramento (che è quella che io non condivido, ad esempio), il doppio turno, il premio di coalizione, la duplice valutazione per il partito e per il Governo?

Sul piano nazionale qualunque ipotesi, eccettuata quella di ridimensionamento della scelta proporzionale, che resta elemento fondante di questa nostra democrazia - certo con i suoi pregi ed i suoi difetti - non viene da noi pregiudizialmente rifiutata, ma non necessariamente accolta: essere d'accordo è questione successiva, discutere non è peccato, purchè ci sia reciprocità negli interlocutori.

Negli enti locali - questa è una riflessione soltanto personale - si potrebbe, ad esempio, aumentare il tetto degli abitanti per le votazioni con il sistema maggioritario apportando due correttivi, uno al rapporto maggioranza-minoranza (ad esempio, due terzi e un terzo, anzichè quattro quinti e un quinto) e un altro alle modalità di assegnazione dei seggi spettanti alla minoranza (ad esempio nei comuni con più di cinquemila abitanti, per i quali vige il sistema proporzionale, introdurre la distribuzione proporzionale dei seggi spettanti all'opposizione, proprio per non soffocare nessuna voce libera presente in una determinata comunità). Riconosciamo qualche elemento di interesse nella proposta Novelli, ma poniamo sul tavolo del confronto sui sistemi elettorali locali la proposta dell'onorevole De Mita della doppia votazione, anche nel senso di trasferimento dal centro alla periferia.

Con ciò - lo ribadisco - non vogliamo assolutamente introdurre nuovi argomenti nell'agenda delle riforme che, per noi come per gli altri, contiene gli stessi titoli, ma soltanto sottolineare, per completezza, un argomento che sappiamo difficile, ma che un giorno dovremo pur affrontare.

Su un certo insieme di temi - partendo, come ho cercato di sottolineare, da esigenze generali ritenute imprescindibili - è stata accertata una disponibilità a trovare un'intesa: certo, da nessuna parte sono ipotizzabili disinvolti stralci, che ridurrebbero in tanti frammenti un disegno che deve mantenere la sufficiente organicità complessiva (Parlamento, Regolamenti, autonomia). Perciò nessuno può pensare di escludere dall'agenda politica e parlamentare singole questioni - neppure quella del voto segreto - per affrontare tutte le altre, di risolverne soltanto alcune, lasciando in mare aperto tutte le altre.

Valutiamo con soddisfazione che il confronto si sia aperto fra tutte le forze politiche - e di tanto voglio ringraziare il Presidente del Senato e, se mi è consentito, il Presidente della Camera - cosa da noi apprezzata anche in occasione degli incontri promossi tempo fa dal Partito socialista: le istituzioni - è nostra ferma convinzione, peraltro oggi largamente condivisa - non appartengono nè alla maggioranza nè alla minoranza, perchè sono di tutti ed è nell'interesse di tutti restituire la massima limpidezza e funzionalità alle regole del gioco.

Questa disponibilità e questa apertura non tolgono valore alle intese di maggioranza, anzi le rafforzano; la solidarietà di maggioranza non deve

essere preclusiva di apporti esterni, se validi ed efficaci, e, perciò, non deve necessariamente essere di partenza: importante è che sia tale e si dimostri tale all'arrivo.

Del resto, anche le opposizioni – quelle che hanno voluto che il Governo assumesse il ruolo di interlocutore autorevole nel processo riformatore – non possono attendersi che l'Esecutivo si cimenti solo in una sperimentazione di laboratorio istituzionale di tipo accademico. Se l'Esecutivo è presente durante le fasi del confronto (sottolineo con soddisfazione oltre che la presenza del Presidente del Consiglio, anche quella del ministro Maccanico), le sue valutazioni non possono non influenzare il comportamento della maggioranza che lo sostiene.

Il clima che circonda questo dibattito è fatto anche di dubbi e, se non di sospetti (sono ottimista), di qualche punta di scetticismo: per dissiparli, il modo migliore è mettere da parte soprattutto le polemiche inutili e i processi alle intenzioni, e cominciare.

Ciò consentirebbe, per quel che riguarda il Parlamento e i Regolamenti, forse anche di ipotizzare un concreto piano di lavoro per utilizzare il periodo che va fino alle ferie estive (è un'agenda che ci riguarda, signor Presidente del Senato) e di fissare quindi almeno alcune scadenze.

Il dibattito istituzionale intorno ai problemi emersi è del resto solo un avvio: ci sono infatti molte altre questioni che possiamo e dobbiamo più utilmente rinviare ad altra successiva occasione.

Certo non tutto resterà come prima: come sempre accade negli itinerari che presentano novità, forse vi è qualche resistenza, vi sono dubbi, timori di perdere nell'immediato qualcosa in termini di convenienze spicciole, di consolidati vantaggi o semplicemente di modificare regole e comportamenti.

Eppure, se la politica non è dissipazione delle proprie conquiste, non è – non può essere – neppure irresponsabilità di fronte al rischio di fratture ancora più profonde tra la società e le istituzioni.

Il recupero del primato della politica passa – e passerà – anche attraverso la capacità che dimostreremo tutti di saper cogliere le opportunità positive che con questo dibattito si aprono per garantire al paese nuove stagioni di crescita civile. (*Vivi applausi dal centro e dal centro-sinistra. Molte congratulazioni*).

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

FABBRI. Onorevole Presidente del Senato, onorevole Presidente del Consiglio, onorevoli colleghi, il Parlamento discute finalmente (e per questo siamo grati ai Presidenti della Camera e del Senato) della propria autoriforma e del rinnovamento delle istituzioni della Repubblica, con il proposito di introdurre almeno un primo complesso di significativi cambiamenti. È stata necessaria una lunga marcia per far avanzare questa esigenza di ammodernamento del sistema politico. I conservatori, numerosi e agguerriti in ogni parte dello schieramento, hanno resistito a lungo nella difesa immobilistica dello *status quo* e le resistenze per la verità non sono ancora vinte.

Noi socialisti, pur avendo qualche titolo, non intendiamo avanzare alcun diritto di primogenitura. Siamo anzi soddisfatti che le due maggiori forze politiche, dopo aver a lungo contrastato le nostre motivate denunce sulle disfunzioni del sistema politico, sembrino oggi convinte che questo è il problema fondamentale per lo sviluppo della nostra democrazia.

Ora che siamo alla soglia delle decisioni appare utile una riflessione approfondita in ordine al rapporto tra maggioranza ed opposizione rispetto alla questione istituzionale. Le nostre idee sono chiare e distinte: le istituzioni appartengono a tutti, i partiti che formano la maggioranza di Governo non possono e non debbono pretendere l'esclusione degli altri dal processo riformatore. Tuttavia, anche per questa materia, non si può cancellare la distinzione fra maggioranza ed opposizione e pensare a una pratica di ambulatorietà o di intercambiabilità delle maggioranze. Anche qui occorre allora uno sforzo di innovazione rispetto agli schemi del passato.

Prendiamo atto che il senatore Pecchioli ha dichiarato stamane di rifiutare o di abbandonare la prassi consociativa. Deve allora pur essere possibile anche per la riforma delle regole del gioco politico un dialogo fecondo e aperto tra maggioranza e opposizione, rispettoso della distinzione dei rispettivi ruoli; dunque, un dialogo senza intrecci bilaterali, obliqui e confusi, magari ispirati a finalità di mutuo soccorso. Non dimentichiamo che le vie tortuose non portano lontano e che il confusionismo è parente stretto del trasformismo.

Non siamo stati mai avari nei confronti dell'opposizione e pensiamo che, anche discutendo di queste riforme istituzionali, le convergenze con l'opposizione comunista non possono che giovare ad un processo di dialogo, di distensione e anche di riconciliazione a sinistra. Abbiamo dimostrato di non essere avari quando si è trattato di riconoscere ad un esponente comunista la Presidenza della Camera e ad altri esponenti di questo partito la presidenza di Commissioni che hanno reale funzione di indagine e di controllo.

Saremo invece contrari, in questa ottica di linearità, di apertura e di chiarezza, a tutte le soluzioni spurie, che violano questa regola aurea della distinzione ed introducono quella della commistione, del cogoverno pattizio, se non dell'allargamento surrettizio della maggioranza. Siamo fiduciosi che questo dibattito consentirà di chiarire questi aspetti non secondari.

Aggiungiamo per parte nostra che quando chiediamo una revisione dei Regolamenti tale da consentire all'Esecutivo di realizzare il proprio programma, non pensiamo affatto che ciò debba andare a detrimento dei diritti dell'opposizione. È questa del resto la corretta impostazione di Pietro Nenni alla Costituente.

Ma ritorniamo alla lunga incubazione delle riforme. Forse perchè prima e più di altri abbiamo compreso la portata e la vastità dei processi di trasformazione in corso nella società, abbiamo per primi lanciato il grido di allarme e proposto molteplici ed incisive innovazioni.

Aiutati dalle riflessioni critiche e propositive della più moderna cultura riformista che dal 1976 in poi ha scommesso sulla rinascita della forza socialista, abbiamo colto in tutta la sua gravità lo scarto e la contrapposizione tra una società sempre più ricca di fermenti vitali, dinamicizzata dalle regole competitive del mercato, investita da fenomeni nuovi, come l'economia e la imprenditorialità di massa, e, dall'altra parte, uno Stato sclerotizzato ed inefficiente, uno «Stato mausoleo» come taluno lo ha definito. E così, mentre questo vento di modernità scuote il nostro paese, di fronte a mutamenti che sfuggono agli schemi tradizionali (ambiente, problemi energetici, nuovi interessi nella società dei consumi), mentre emergono nuove figure e nuovi ceti e mentre persino i vecchi mestieri si devono fare in modo nuovo, la politica, che dovrebbe governare questi processi, ha finora risposto con la semiparalisi del Parlamento, l'inefficienza dei servizi, la crisi delle regioni, il rinvio di legislatura in legislatura della riforma delle autonomie locali.

Le nostre critiche furono all'inizio presentate come quasi eversive, come blasfeme nei confronti della Costituzione. Noi, al contrario, non abbiamo mai revocato in dubbio i valori e le scelte fondamentali della Carta del 1948, anche se, come tutti i prodotti degli uomini, essa non può non andare soggetta ad un processo di senescenza. Del resto, era stato uno dei padri fondatori della Costituzione, Piero Calamandrei, ad avanzare nel 1946, su «Italia libera», il timore che «i preparatori della nuova Costituzione abbiano mancato di coraggio e di fantasia e forse anche, sotto qualche aspetto, di sensibilità storica quando hanno preferito orientarsi su modelli costituzionali di cent'anni fa piuttosto che sulla realtà politica dell'Europa e dell'Italia di oggi».

Ci si è obiettato - e qualcuno ancora obietta - che la genesi della crisi italiana non è istituzionale, ma politica e risiederebbe, di volta in volta, nella conflittualità della maggioranza o nella *conventio ad excludendum* del Partito comunista. Si dimentica, così argomentando, che le riforme costituzionali ed istituzionali possono, come ancora ammoniva Calamandrei, esercitare sulla realtà politica una certa «efficacia orientatrice e, per così dire, propedeutica»; che l'insieme delle riforme istituzionali prepara ed avvia alla riforma della politica e promuove la riforma dei partiti; che una vera democrazia deve accettare di mettere in discussione le proprie regole per corrispondere meglio alle aspirazioni dei cittadini. In questa ottica deve essere letta anche la nostra proposta, subito bloccata da un coro generale di dinieghi, della elezione diretta del Presidente della Repubblica, garante per tutti, capace di neutralizzare anche, quando occorra, l'egoismo dei partiti.

È una proposta che nasce dalla riflessione sull'esperienza italiana, sull'esperienza europea ed internazionale; è anche il frutto di una valutazione prospettica: un potere aggiuntivo ai cittadini, un maggiore dispiegarsi della sovranità popolare come fattore di dinamismo e come ausilio per la formazione di schieramenti alternativi. È una proposta che viene da sinistra ed è figlia dell'intelligenza politica di Leo Valiani e di Piero Calamandrei. Sappiamo che essa, ancorchè assai popolare tra la gente, non è di attualità nel mondo politico, ma proprio per le motivazioni che la sorreggono essa resta, nel nostro patrimonio di idee, fra le idee-forza che si fanno strada.

Dopo anni di dibattito finora sterile, malgrado le utili indicazioni della Commissione Bozzi, un punto dovrebbe ormai rappresentare una comune acquisizione per tutti: è quasi una legge di sviluppo del pensiero politico il fatto che le concezioni politiche e le modificazioni dell'ordine politico siano generate dai rapporti politici effettivi, dalla evoluzione dei rapporti sociali, dai mutamenti che si producono in seno alla società e che esigono una risposta della politica come arte del buon governo. È la conclusione cui è ormai approdata la storia del pensiero politico.

Purtroppo, l'adeguamento politico-istituzionale giunge, almeno da noi, con notevole ritardo sia rispetto ai rivolgimenti impetuosi della società sia rispetto all'evoluzione dei valori della cultura che ha preparato questi cambiamenti. Non vi è dubbio che la tendenza fondamentale del nostro tempo è l'obsolescenza delle vecchie ideologie, il passaggio dall'organizzazione ideologica all'organizzazione tecnologica e razionale della convivenza. Il più noto filosofo italiano vivente - Emanuele Severino - ha notato recentemente che si è verificato, negli ultimi decenni, il progressivo distacco della società italiana dai codici di comportamento religioso - quelli arcaici - e dagli schemi dogmatici del marxismo. Lo provano, del resto, i risultati dei

referendum. La nostra Costituzione, ancorchè Togliatti abbia affermato allora di voler mettere da parte le ideologie, è stata influenzata, particolarmente nella sua applicazione, dalla presenza e dal peso delle due grandi forze ideologiche italiane.

Per questo - e lo dico senza faziosità - le innovazioni pragmatiche, razionali, rivolte all'efficienza - che ora si debbono introdurre - non possono essere ispirate che ai princìpi, assai meno dogmatici e rigidamente ideologici, della moderna liberaldemocrazia. Ciò non deve suonare irrispettoso nei confronti della cultura marxista e di quella cattolica. Del resto, l'aggiornamento istituzionale al quale ci vogliamo accingere non può non tener conto dell'evoluzione del pensiero politico alla luce delle esperienze della storia.

Nelle altre parti del mondo il liberalismo ha preceduto la rivoluzione industriale: in Italia non è stato così; ma sono i valori del riformismo liberaldemocratico e liberalsocialista europeo che oggi informano - anche se talora ne siamo inconsapevoli - i nostri progetti di riforma.

Onorevole De Mita, ha avuto ragione il suo concittadino Guido Dorso, ha avuto ragione Sinibaldo Tino, hanno avuto ragione quei profeti disarmati ma lungimiranti che furono i liberalsocialisti del Partito d'azione.

Noi non abbiamo mai avuto dubbi in ordine all'approccio da cui muovere per avviare la rinascenza politico-istituzionale. La priorità della priorità - e lo ribadisco qui di fronte ai dubbi che sono stati sollevati - è sempre stata ed è ancora la riforma del Parlamento, perchè il Parlamento è il cardine su cui ruota tutto l'ordinamento statuale dal cui funzionamento dipende la possibilità per il Governo di attuare il programma per cui ha ricevuto la fiducia delle Camere e perchè, infine, questa riforma è la precondizione per poter procedere al più generale ammodernamento istituzionale.

Dunque la riforma dei Regolamenti parlamentari non è piccola cosa, senatore Pecchioli; è di per sè una riforma di fondamentale importanza. Hanno ragione i giuristi che rimarcano l'eccezionale rilievo costituzionale della potestà regolamentare cui è connessa l'emanazione di norme regolatrici del procedimento legislativo. L'esercizio di tale potestà può provocare mutamenti tali da incidere sulla natura stessa e sui connotati del sistema politico; e così infatti è stato.

La riforma dei Regolamenti parlamentari del 1971 (allora lei, ministro Maccanico, era Segretario generale della Camera), specialmente per la Camera dei deputati...

MACCANICO, *ministro senza portafoglio per gli affari regionali ed i problemi istituzionali*. Ero Vice Segretario generale.

FABBRI. Apprezzo questa dissociazione di responsabilità.

La riforma del 1971, come dicevo, specialmente per la Camera dei deputati ma anche per il Senato, è risultata *praeter Constitutionem*. Infatti l'insieme delle modificazioni contenute nella novella del 1971 affida l'applicazione del principio maggioritario - che è sicuramente riconosciuto ed affermato nella Costituzione del 1948 - alla discrezione dell'opposizione, introducendo così la prassi del patteggiamento e dei compromessi come regola costante della procedura di formazione delle leggi. Intendiamoci: democrazia è certamente anche compromesso, come insegna Kelsen. Non vi è dualismo rigido tra scontro senza sfumature tra maggioranza ed opposizione e negoziato perenne come necessità di una corretta vita

democratica (perchè qualcuno sostiene anche questa tesi). I passaggi di mediazione talora sono giusti ed opportuni, ma in politica atti che giovino a tutti contemporaneamente non esistono e non possono esistere, dal momento che ogni decisione favorisce qualcuno e danneggia qualcun altro. Per di più la legislazione concordataria o consociativa comporta tempi lunghissimi e aggravio enorme della spesa pubblica.

Siamo pronti, per quanto ci riguarda, senatore Mancino, a concorrere a definire regole e procedure di bilancio che facciano del Parlamento non il luogo dove si moltiplicano le spese, ma il luogo dove si applica rigorosamente l'articolo 81 della Costituzione, ripartendo con oculatezza e imparzialità le risorse esistenti, non quelle che non esistono. C'è al riguardo - e varrebbe la pena di scorrerla di nuovo - una relazione del professor Reviglio sullo «svenamento» della finanza pubblica conseguente alla legislazione pattizia dei tempi dell'unità nazionale. Questa legislazione pattizia per di più attribuisce agli oppositori una facoltà di paralisi, spesso esercitata oppure stroncata con l'anomalo ricorso al voto di fiducia, a causa dell'ipergarantismo a senso unico dei Regolamenti parlamentari.

L'Italia ha invece bisogno di un Parlamento altrettanto moderno quanto è la società che esso deve guidare. Di qui l'essenzialità di tutte le innovazioni che abbiamo proposto e che, almeno al Senato, vedono la convergenza dei partiti della maggioranza: organizzazione dei lavori del Senato per sessioni; maggiore ricorso alla sede deliberante e redigente per le Commissioni; tempi di intervento secondo moduli europei; corsia preferenziale; tempi certi per la pronuncia sui decreti-legge, con il corollario logico della non emendabilità e della non reiterabilità; nuova disciplina delle dissociazioni e del numero legale; garanzie di libertà per i singoli parlamentari nell'espletamento del mandato, ma anche valorizzazione del ruolo e dell'autorità dei Gruppi parlamentari; accrescimento dei poteri di regìa e di arbitrato del Presidente. Ho lasciato per ultimo l'abolizione del voto segreto perchè di questa anomalia del Parlamento italiano è stato detto e scritto tutto quello che si poteva scrivere e dire: la sua estraneità storica all'ordinamento democratico e allo stesso spirito della Costituzione; la sua contrarietà alla regola fondamentale della democrazia come regno delle decisioni visibili e non clandestine; il suo sottofondo di limacciosa immoralità. A tutto ciò mi basta aggiungere una sola considerazione politica: il voto segreto non è usbergo della libertà dei singoli parlamentari dalle prevaricazioni del partito, ma è esso stesso la spia della degenerazione partitocratica, che va combattuta nelle sue cause e non nel suo effetto.

Onorevoli senatori, non è affatto vero che noi socialisti intendiamo esaurire in questa richiesta il nostro impulso riformatore. L'abolizione di questo istituto, di portata eversiva in quanto racchiude anche un potere di crisi senza responsabilità politica, è soltanto la scelta riassuntiva ed emblematica della volontà di rinnovare le regole ed il costume parlamentare.

Insieme alla revisione dei Regolamenti è ormai in avanzata fase la discussione sulla riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri, preludio ad una nuova definizione del ruolo e della figura del Governo. Tra l'altro l'attribuzione al Governo di un potere normativo regolamentare consentirà quel processo di delegificazione e, quindi, di decongestionamento del Parlamento dalle «leggine», dalle leggi minori e provvedimentali, consentendo così alle Camere di dedicarsi - come è giusto che facciano - alle grandi questioni, che riguardano la vita sociale ed economica del paese, e di

occuparsene senza l'attuale infinito andirivieni, imputabile al vigente bicameralismo uguale o perfetto. Sulla correzione di questa eguaglianza bicamerale si soffermano altri colleghi del mio Gruppo parlamentare. Comunque un punto è stato sicuramente acquisito: il monocameralismo costituirebbe un *vulnus* inaccettabile. La parità di poteri e di funzioni, e quindi la permanenza della potestà legislativa, prerogativa essenziale del Parlamento in capo ad entrambe le Camere, non preclude affatto la possibilità di una ripartizione dei compiti e di una regolamentazione capace di dare tempi brevi alle decisioni legislative, evitando inutili ripetitività. Trovo contraddittorio nel discorso molto impegnato, e per molti versi apprezzabile, del senatore Pecchioli il richiamo alla difesa dell'impianto della Costituzione e la proposta di amputare uno dei due rami del Parlamento, voluto bicamerale dai costituenti. È contraddittoria anche la reiezione dell'idea dello sbarramento elettorale per realizzare poi una finalità analoga con la falcidia a metà del numero dei parlamentari.

Per quanto riguarda il capitolo della riforma dei poteri locali e regionali, devo sottolineare che non vi è alcuna antinomia tra l'idea di un potere centrale, forte ed autorevole, ed il rafforzamento della democrazia, diffusa ed ugualmente efficiente, idonea ad avvicinare il cittadino al potere pubblico in ogni parte del territorio. In verità, nella metà degli anni Settanta, ai tempi della solidarietà nazionale, vi fu – bisogna riconoscerlo – un tentativo riformatore (o, alla luce dell'esperienza, forse controriformatore) per il consolidamento, a ben vedere, dell'anomalia italiana. Venne di moda allora la centralità del Parlamento come luogo di esercizio del cogoverno attraverso la legislazione pattizia, accompagnata da un forte decentramento di poteri alla periferia: decentramento che in larga parte è stato realizzato, e giustamente. L'esperimento però nel suo complesso, come si sa, non ha dato buona prova. Lo Stato moderno deve associare ad un potere centrale non burocratico nè onniprovvidente, ma ben funzionante, un sistema di autonomie locali altrettanto capace di scelte partecipate ed erogatrici di servizi efficienti.

Si deve dunque promuovere una vera rinnovazione del patto istituzionale tra potere centrale e potere regionale e locale, anche con la revisione degli statuti regionali a quasi vent'anni dalla loro promulgazione. La crisi dell'istituto regionale va affrontata con fantasia e coraggio. I primi lustri dell'esperienza regionale si chiudono con un bilancio in larga misura insoddisfacente (per breve periodo sono stato Ministro per gli affari regionali ed anche il ministro Maccanico si avvedrà di tali ragioni di insoddisfazione), sia sotto il profilo del modello organizzativo che sotto quello della qualità della legislazione. Invece la vera *deregulation* è affidata al funzionamento delle regioni, come promotrici di legislazione diversa da quella di mediocre dettaglio che finora è stata di gran lunga prevalente.

Le leggi sulla finanza regionale e locale, la revisione degli statuti regionali, la definizione di sedi istituzionali certe in cui i governi regionali possono partecipare, secondo lo schema del regionalismo cooperativo e della programmazione policentrica, alle scelte che riguardano lo sviluppo economico (politica del credito, energetica, dell'ambiente, industriale, agro-alimentare), la partecipazione delle regioni e degli enti locali alla riorganizzazione dello Stato sociale e quindi anche al risanamento della finanza pubblica: tutti questi sono altrettanti passaggi obbligati della nostra

vicenda istituzionale, al riparo sia dalle spinte dell'oltranzismo panregionalistico sia dai sogni di impossibile restaurazione neocentralistica.

Altro capitolo nuovo (nuovo anche perchè pone un problema che sorge molto dopo la promulgazione della Costituzione) riguarda il rapporto tra Parlamento e Governo e Comunità economica europea in relazione alla produzione ed all'applicazione del diritto comunitario. È necessario anche ricercare forme di collegamento istituzionale tra i membri italiani del Parlamento europeo ed il Parlamento nazionale.

L'esperienza insegna che tutti i sistemi, anche la democrazia, tendono a diventare oligarchici ed a burocratizzarsi. Alla società moderna servono dunque nuovi strumenti che amplino i diritti dei cittadini anche come utenti dei servizi pubblici: di qui l'importanza della discussione nella Commissione lavoro e previdenza sociale del disegno di legge d'iniziativa del senatore Giugni. Servono nuovi poteri democratici, incarnati in nuove istituzioni: pensiamo all'alta autorità a presidio della libera concorrenza. Ma per la pienezza della nostra vita democratica è anche utile un uso meglio regolamentato e anche più esteso del *referendum*, arricchito della forma propositiva.

Per misurare il valore del *referendum*, onorevoli colleghi, basti pensare a quello che sarebbe l'Italia se non vi fossero stati i *referendum* che hanno inserito il nostro paese nella civiltà europea. La consultazione referendaria appare sempre di più come un giusto contrappeso per una democrazia iperpartitica ed anche come un antidoto rispetto al funzionamento insufficiente o lento del Parlamento: un rafforzamento della sovranità popolare prezioso per correggere lo scarto tra partiti, Parlamento ed opinione pubblica. Costantino Mortati alla Costituente, rispondendo alle critiche dei comunisti sull'istituto del *referendum*, ricordò che il principio della sovranità popolare trova la sua piena realizzazione nella legge della metà più uno e che il *referendum* è l'istituto che la realizza in pieno correggendo le disfunzioni dell'istituto della rappresentanza proporzionale.

Questo rinnovamento delle istituzioni, che comprende anche la dissociazione tra direzione politica e responsabilità gestionale, nonchè la riforma del sistema dei controlli secondo criteri rigorosi imperniati su raffronti comparativi e sul rapporto costi-benefici, è urgente ed indispensabile per riaffermare il primato della politica, arrestarne la delegittimazione, riconciliare i cittadini con la cosa pubblica, avviando così, con una prima risposta alla questione morale, la costruzione di una nuova etica pubblica nella società aperta e trasparente del nostro tempo.

È il solo modo questo per riaprire i canali sempre più ostruiti tra la sfera delle idee e dei progetti, che è poi la sfera delle aspirazioni della gente, e la prassi quotidiana della politica, una quotidianità che rischia di essere grigiamente costituita da dure battaglie per il raggiungimento di obiettivi che restano estranei all'universo morale e materiale dei cittadini. È questa estraneità delle nostre battaglie che genera astensionismo, disimpegno, disaffezione. Non scomodiamo pomposamente il termine «rifondazione»: si tratta però di rinnovare alcuni capisaldi dell'edificio istituzionale, in modo che esso possa aderire in maniera sempre più perfetta alla realtà multiforme di oggi e di domani. Proprio perchè abbiamo atteso tanto, dobbiamo fare presto e bene. Al termine di questo processo riformatore, lo Stato deve diventare una grande azienda che produce decisioni al tempo giusto, certezza

del diritto e stabilità e che, come pubblica amministrazione, è capace di erogare con efficienza i servizi pubblici essenziali.

I cittadini hanno diritto ad istituzioni che funzionino ed esse, le istituzioni che vogliamo rinnovare, sono strumento di buon governo al servizio dei cittadini e non dei partiti. Il loro fine è risolvere i problemi dei cittadini, non favellarne a vuoto!

Riusciremo, onorevoli colleghi, a colmare almeno in parte il *deficit* di modernità delle nostre istituzioni? Alcuni grandi comunicatori hanno recentemente manifestato un profondo scetticismo. Sperare che il Parlamento riformi se stesso – hanno un po' detto – è come sperare che qualcuno si alzi da terra prendendosi per i capelli. Intendiamoci, i nemici del nuovo ed i rassegnati all'immobilismo sono difficili da piegare. Lo aveva capito molto bene già nel '500 messer Niccolò Machiavelli quando scriveva: «Non è cosa più difficile a trattare, nè più dubbia a riuscire, nè più pericolosa a maneggiare che farsi a capo a introdurre nuovi ordini, poichè lo introduttore ha per nemici tutti quelli che degli ordini vecchi fanno bene e ha tiepidi difensori tutti quelli che degli ordini nuovi farebbero bene». Se questi auspici di sicura inconcludenza avessero ragione, le conseguenze politiche sarebbero disastrose. Vorrei dire fra l'altro che, ove il Governo non fosse in grado di portare a termine uno dei punti fondamentali del suo programma, andrebbe incontro al naufragio.

Per certo, noi non ci arrenderemo; non saremo «tiepidi difensori», ma difenderemo partigianamente l'esigenza dell'ammodernamento istituzionale. Se però questo sforzo non sortisse i risultati voluti, dovremmo attivarci per sottoporre al giudizio del popolo tutte le questioni che sono suscettibili di responso referendario, compreso il voto segreto e la cancellazione, per esempio, delle unità sanitarie locali. Ma pur essendo pronti ad apprestare l'unico rimedio possibile con il ricorso alla sovranità popolare, noi non speriamo il peggio: lavoreremo per il meglio. Tocca a noi, a noi senatori in primo luogo, farci interpreti dei desideri dei cittadini e finalmente dimostrare che questo Parlamento, quello della decima legislatura, è in grado di riorganizzare il nostro sistema politico.

Smentiamo dunque gli *opinion leaders* pessimisti, così come li hanno smentiti i cittadini nel corso dell'ultimo *referendum*, non per il piacere di fare ad essi, portatori di una incommensurabile sicumera, un piccolo dispetto, ma per rendere un servizio al nostro paese. (*Applausi dalla sinistra, dal centro-sinistra e dal centro. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Rinvio il seguito del dibattito alla seduta pomeridiana.

Disegno di legge fatto proprio dal Gruppo della Sinistra indipendente

RIVA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RIVA. Signor Presidente, ai sensi dell'articolo 79 del Regolamento, dichiaro che, avendo il prescritto numero di firme, il disegno di legge n. 1012, di cui è primo firmatario il senatore Rossi, recante «Norme per la tutela del mercato», è fatto proprio dall'intero Gruppo della Sinistra indipendente.

PRESIDENTE. Prendo atto della dichiarazione del senatore Riva.

La 10ª Commissione permanente, alla quale il disegno di legge n. 1012 è stato ieri assegnato, per effetto di tale dichiarazione – ai sensi dell'articolo 79, comma primo, del Regolamento – dovrà iniziarne l'esame entro un mese.

Ricordo che il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 16,30, con l'ordine del giorno già stampato e distribuito.

La seduta è tolta (*ore 13,30*).

DOTT EZIO MANCIATI
Consigliere preposto *ad interim* alla direzione del Servizio dei resoconti parlamentari

Allegato alla seduta n. 113

Disegni di legge, annunzio di presentazione

In data 17 maggio 1988, sono stati presentati i seguenti disegni di legge d'inziativa dei senatori:

GUALTIERI, COVI, COLETTA, DIPAOLA, PERRICONE, VISENTINI e VALIANI. - Norme sulla carriera dei magistrati ordinari» (1036);

GUALTIERI, COVI, COLETTA, DIPAOLA, PERRICONE, VISENTINI e VALIANI. - Norme sullo stato giuridico dei magistrati ordinari» (1037).

Disegni di legge, assegnazione

Il seguente disegno di legge è stato deferito

- in sede referente:

alla 5ª Commissione permanente (Programmazione economica, bilancio):

COVIELLO ed altri. - «Esodo volontario per i dipendenti dell'ex Cassa per il Mezzogiorno» (895), previ pareri della 1ª e della 11ª Commissione.

Disegni di legge, cancellazione dall'ordine del giorno

In data 17 maggio 1988, il senatore Giagu Demartini ha dichiarato, anche a nome degli altri firmatari, di ritirare il disegno di legge: «Istituzione del ruolo unico degli ispettori tecnici del Ministero della pubblica istruzione» (1009).