

approvato dal Senato: Ratifica ed esecuzione del Trattato sul diritto dei marchi e del Regolamento di esecuzione, fatti a Ginevra il 27 ottobre 1994.

Avverto che la III Commissione si intende autorizzata a riferire oralmente.

(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 4881)

PRESIDENTE. Avverto altresì che, a seguito della riunione del 9 dicembre della Conferenza dei presidenti di gruppo, si è provveduto, ai sensi dell'articolo 24, comma 3, del regolamento, all'organizzazione dei tempi per l'esame del disegno di legge che risultano così ripartiti:

relatore: 10 minuti;

Governo: 10 minuti;

richiami al regolamento: 5 minuti;

interventi a titolo personale: 20 minuti (con il limite massimo di 3 minuti per il complesso degli interventi di ciascun deputato);

gruppi: 1 ora.

Il tempo a disposizione dei gruppi è ripartito nel modo seguente:

democratici di sinistra-l'Ulivo: 8 minuti;

forza Italia: 12 minuti;

alleanza nazionale: 11 minuti;

popolari e democratici-l'Ulivo: 6 minuti;

lega nord per l'indipendenza della Padania: 8 minuti;

UDR: 5 minuti;

rinnovamento italiano: 5 minuti;

comunista: 5 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 15 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

verdi: 3 minuti; rifondazione comunista: 3 minuti; CCD: 3 minuti; socialisti-democratici italiani: 2 minuti; minoranze linguistiche: 2 minuti; la rete: 2 minuti.

(Discussione sulle linee generali - A.C. 4881)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Il relatore, onorevole Niccolini, ha facoltà di svolgere la relazione.

GUALBERTO NICCOLINI, *Relatore ff.* Signor Presidente, intendo richiamarmi alla relazione già svolta in Commissione. Ricordo che la Commissione esteri della Camera il 16 settembre 1998 aveva approvato all'unanimità il testo sottoposto all'esame dell'Assemblea.

Ricordo altresì che rispetto al testo trasmesso dal Senato sono state apportate modifiche assolutamente necessarie per arrivare all'approvazione rapida di questa ratifica.

Ricordo, infine, la necessità di un voto molto rapido perché entro il 31 dicembre di quest'anno il Governo dovrebbe emanare un decreto di attuazione delle norme previste dal presente provvedimento che fa giustizia di una serie di ritardi gravati su molti cittadini italiani. È con questo auspicio e ricordando il voto unanime della Commissione, che sottoponiamo questo testo all'Assemblea.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo, il sottosegretario di Stato Valentino Martelli che saluto, perché è la prima volta che ho il piacere di vederlo in quest'aula.

VALENTINO MARTELLI, *Sottosegretario di Stato per gli affari esteri.* Signor Presidente, concordo con quanto detto dal relatore.

PRESIDENTE. Constato l'assenza dell'onorevole Calzavara, iscritto a parlare: s'intende che vi abbia rinunciato.

Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

Discussione del testo unificato delle proposte di legge: Bertucci ed altri; Veltroni ed altri; Frattini ed altri; Palma ed altri; Paissan; Nuccio Carrara; Nuccio Carrara: Modifica all'articolo 8 della legge 23 febbraio 1995, n. 43, in materia di durata in carica dei consigli comunali (5380-5382-5383-5407-5413-5444-5445) (ore 18,15).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato delle proposte di legge: Bertucci ed altri; Veltroni ed altri; Frattini ed altri; Palma ed altri; Paissan; Nuccio Carrara; Nuccio Carrara: Modifica all'articolo 8 della legge 23 febbraio 1995, n. 43, in materia di durata in carica dei consigli comunali.

Avverto che la I Commissione si intende autorizzata a riferire oralmente.

Avverto che è stata presentata dagli onorevoli Boato ed altri una questione pregiudiziale (vedi allegato A — A.C. 5380 sezione 1).

Non essendo stata preannunciata nella Conferenza dei presidenti di gruppo, la questione pregiudiziale, a norma dell'articolo 40, comma 2, del regolamento, sarà discussa e posta in votazione al termine della discussione sulle linee generali in altra seduta.

(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 5380)

PRESIDENTE. Avverto che, a seguito della riunione del 25 novembre della Conferenza dei presidenti di gruppo, si è provveduto, ai sensi dell'articolo 24, commi 7 e 9, del regolamento, all'organizzazione dei tempi per l'esame del testo unificato delle proposte di legge. Il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

tempo per il relatore: 30 minuti;

tempo per il Governo: 25 minuti;

tempo per richiamo al regolamento: 10 minuti;

tempo per interventi a titolo personale: 1 ora e 4 minuti (con il limite massimo di 16 minuti per gli interventi di ciascun deputato);

tempo per i gruppi: 4 ore e 15 minuti.

Il tempo a disposizione dei gruppi è ripartito nel modo seguente:

democratici di sinistra-l'Ulivo: 34 minuti;

forza Italia: 33 minuti;

alleanza nazionale: 32 minuti;

popolari e democratici-l'Ulivo: 32 minuti;

lega nord per l'indipendenza della Padania: 32 minuti;

UDR: 31 minuti;

rinnovamento italiano: 31 minuti;

comunista: 31 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 35 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

verdi: 9 minuti; rifondazione comunista: 8 minuti; CCD: 8 minuti; socialisti democratici italiani: 5 minuti; minoranze linguistiche: 3 minuti; la rete: 2 minuti.

(Discussione sulle linee generali — A.C. 5380)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che i presidenti dei gruppi parlamentari di forza Italia e di alleanza nazionale ne hanno chiesto l'ampliamento

senza limitazione nelle iscrizioni a parlare, ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del regolamento.

L'onorevole Nania ha facoltà di svolgere la relazione.

DOMENICO NANIA, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, desidero innanzitutto ringraziare il presidente della Commissione affari costituzionali, onorevole Maccanico, perché su un argomento di siffatta importanza, che attiene ad una parte fondamentale del funzionamento del sistema politico italiano, ha ritenuto di affidare l'incarico di relatore ad un parlamentare dell'opposizione. Credo che tale circostanza debba essere adeguatamente sottolineata perché, come più volte è stato ribadito nei dibattiti su argomenti di questo tipo, quando si tratta di stabilire, di modificare, di migliorare o comunque di innovare le regole del gioco, non può esistere né maggioranza né minoranza. È stato detto più volte anche durante i lavori della bicamerale ed è stato ribadito con forza dai leader delle diverse forze politiche e dei diversi gruppi parlamentari: su questi argomenti nessuno deve invocare vincoli di maggioranza o di opposizione. Considero questa circostanza fondamentale ed è in questo spirito che, quale relatore, ho cercato di muovermi, riunendo in un testo unificato il senso delle disposizioni normative contenute nelle varie proposte di legge.

Per la verità, l'argomento del testo sottoposto all'attenzione dell'Assemblea è stato affrontato in tempi non sospetti dall'onorevole Palma, del partito popolare italiano, il quale ha sollevato con una certa lungimiranza — riconosciamolo — la questione, invitando numerosi parlamentari, delle diverse forze politiche, a sottoscrivere la sua proposta di legge: io stesso l'ho sottoscritta, per incarico del gruppo di alleanza nazionale, e lo stesso hanno fatto colleghi di forza Italia, quindi essa è stata sottoscritta da parlamentari appartenenti tanto alla maggioranza quanto all'opposizione.

La questione oggetto del provvedimento è esplosa negli ultimi mesi, a seguito delle

crisi che si sono verificate in alcune regioni italiane, ma era, per così dire, prevedibile. Ritengo interessante, da questo punto di vista, fare riferimento per esempio a ciò che lo stesso senatore Pasquino scrisse in un articolo relativo alla cosiddetta norma antiribaltone, prevista nel «Tatarellum»: «I fautori di una crisi di Governo avrebbero l'agio di causarla proprio il giorno successivo ai primi 24 mesi, intascando il premio del cambio di giunta per tutti i tre anni successivi della legislatura regionale». Quanto previsto nella proposta di legge presentata dall'onorevole Palma, e che lo stesso presentatore voleva evitare, era stato anche «diagnosticato» dal senatore Pasquino che nel 1995, cioè subito dopo l'approvazione del cosiddetto «Tatarellum», aveva avvertito che quella norma di blocco era comunque parziale.

PRESIDENTE. Profetica.

DOMENICO NANIA, *Relatore*. L'onorevole Calderisi lo aveva già sottolineato nel corso del dibattito su tale argomento; resterei, però, ai fatti più significativi che sono sotto gli occhi di tutti.

Nel fare un'attenta analisi della proposta di legge all'esame, non bisogna dimenticare qual è il sistema elettorale che vige per le regioni a statuto ordinario. Sostanzialmente, con un doppio voto in un'unica scheda l'elettore sceglie anzitutto l'80 per cento dei consiglieri regionali con un meccanismo di tipo proporzionale e, in secondo luogo, il rimanente 20 per cento, tracciando un segno sul nome di chi viene indicato come candidato alla presidenza della regione. Tutti sanno che sull'indicazione nella scheda del nome del presidente del consiglio regionale si è svolto un dibattito molto approfondito e il problema di un'eventuale elezione diretta, *sub specie* indicazione, è stato superato dicendo che, in fin dei conti, si trattava del capolista regionale, cioè del capo della famosa lista del 20 per cento. In questo modo, a giudizio di molti esponenti di diverse forze politiche e, diciamo chiaramente, anche di studiosi di diritto costituzionale,

la norma in vigore non violava la Costituzione ma conviveva con essa perché, in ogni caso, il presidente doveva essere eletto in sede consiliare, con il voto dei consiglieri regionali.

Il secondo problema che si è posto, sempre in relazione al «Tatarellum», è quello del cosiddetto ribaltone. Anche in questo caso, per non incorrere nell'ipotesi della violazione degli articoli 122 e 126 della Costituzione, si è detto che la norma prevista dall'articolo 8 non prevedeva un'ipotesi specifica di scioglimento, ma incideva soltanto sulla durata della legislatura.

È stata questa la soluzione offerta dal «Tatarellum», soluzione che, come tutti sanno, è stata proposta esplicitamente dall'allora onorevole Bassanini, oggi senatore, e caldeggiata anche dal senatore Elia, già presidente della Corte costituzionale. Obiettivamente, la norma antiribaltone ha effettivamente svolto una funzione di deterrenza, dando buona prova di sé. È sotto gli occhi di tutti, infatti, che per due anni essa non è stata applicata perché le coalizioni che si sono presentate al corpo elettorale non si sono scomposte, non si sono frantumate. Trascorsi due anni e createsi nel paese determinate condizioni politiche, «a cascata» alcune forze politiche hanno sostenuto con forza la necessità del cambio delle maggioranze in ambito regionale. Non vi è dubbio che il problema sul tappeto è reale, non fosse altro — come viene affermato nelle relazioni che accompagnano le diverse proposte di legge presentate da quasi tutti i gruppi politici — perché cambiare la maggioranza significa di fatto scomporre e destrutturare la maggioranza che è stata scelta direttamente dal corpo elettorale.

La maggior parte delle forze politiche conviene sulla necessità di impedire i cosiddetti ribaltoni, ma taluni rappresentanti di determinate forze politiche sostengono — come è stato già affermato nel passato durante l'approvazione del cosiddetto «Tatarellum» — che sul tema sussistono questioni di costituzionalità. Queste ultime, ad avviso di tali colleghi, sono insuperabili; questa tesi è stata sostenuta

in particolare dagli onorevoli Boato, Rebuffa, Parenti e da altri parlamentari delle varie forze politiche che hanno espresso talune riserve su questo tema (mi riferisco anche all'onorevole Mancuso ed al presidente della Commissione affari costituzionali). Nella sostanza, si può affermare che il dibattito su tale tema è stato attento ed approfondito; si deve però rilevare che, a giudicare dai lavori preparatori svoltisi sul cosiddetto «Tatarellum» e dalle relazioni che accompagnano le varie proposte di legge in materia, la gran parte delle forze politiche ritiene che questi problemi di costituzionalità non siano così forti da bloccare una legge che — come affermavo in precedenza — ha dato buona prova di sé e che peraltro nessuno ha provveduto ad impugnare nel passato.

Prima facevo riferimento alla circostanza che questa soluzione è stata pensata e proposta da Elia e Bassanini. Voglio aggiungere però che lo stesso onorevole Palma, nella relazione introduttiva alla sua proposta di legge, ha giudicato quello proposto come un sistema che può ben convivere con quanto previsto dagli articoli 122 e 126 della Costituzione. Anche il senatore Villone, che è presidente della Commissione affari costituzionali del Senato, nel passato, intervenendo in aula affermò che la norma non viola l'articolo 126 della Costituzione perché non è una fattispecie di scioglimento anticipato del consiglio, ma deve essere inserita nel contesto relativo alla durata della legislatura.

Anche l'onorevole Paissan, che è presentatore di una delle proposte di legge di modifica dell'articolo 8 della legge 23 febbraio 1995, n. 43, nella relazione di accompagnamento ha affermato che la modifica proposta non si pone in contrasto né con l'articolo 122 né con l'articolo 126, poiché lascia inalterata la modalità di elezione del presidente e della giunta e non introduce una fattispecie di scioglimento anticipato del consiglio, in contrasto con le previsioni legislative.

Sulla stessa linea si muovono le proposte di legge presentate dagli onorevoli Veltroni, Frattini, Gasparri ed altri e

dall'onorevole Palma dei popolari. Da questo punto di vista si registra quindi un consenso molto ampio che porta alla conclusione che non si può sostenere — come alcuni hanno affermato con forza e con abbondanza di argomenti — che saremmo di fronte ad una norma anticonstituzionale o comunque non costituzionale.

Vorrei rilevare che la proposta di legge, nel testo presentato dal relatore, prevede al comma 1 una estensione di cinque anni del principio normativo contenuto nel cosiddetto « Tatarellum » e al comma 1-*bis* accoglie una proposta emersa dal dibattito in Commissione che considera quella della elezione di un presidente del consiglio e di una giunta come una ipotesi di specificazione delle gravi violazioni dell'articolo 126 della Costituzione.

Il relatore ha cercato, come i colleghi fanno, di trovare, a tale proposito, una soluzione unitaria, affinché un arco di forze politiche il più ampio possibile spingesse per l'approvazione di tale normativa. Ho, tuttavia, il dovere di manifestare alcune perplessità sull'ipotesi prevista dal secondo comma, cioè dal comma 1-*bis*, per le ragioni che ora spiegherò.

La prima questione era stata richiamata nel 1995 dall'allora ministro per le riforme istituzionali, professor Motzo, in riferimento a un emendamento presentato dall'onorevole Calderisi, con il quale si proponeva di considerare tale ipotesi come attuativa o specificativa della grave violazione di legge, prevista dall'articolo 126 della Costituzione. A nome del Governo, egli disse che la proposta era censurabile e non andava accolta, perché conduceva, di fatto, ad una decostituzionalizzazione degli articoli 122 e 126.

Ciò che induce il relatore a dubitare fortemente della costituzionalità del secondo comma è che appare veramente strano considerare una grave violazione di legge l'elezione del Presidente e della Giunta, che avvenga conformemente a quanto previsto nella Costituzione stessa. Interpretare, attraverso una legge ordinaria, come grave violazione di legge un modo di procedere all'elezione del presi-

dente e della giunta, previsto dalla Costituzione stessa, come rilevava lo stesso presidente della Commissione affari costituzionali, è fonte di notevoli perplessità da parte del sottoscritto, ma credo anche di molti colleghi.

Ritengo che il Parlamento farebbe bene — ma lo verificheremo nel corso del dibattito — a restare nel perimetro del cosiddetto « Tatarellum », approvando il primo comma, nel quale si riconoscono gran parte delle forze politiche. Lo stesso onorevole Cananzi, nel corso del dibattito, ha offerto una soluzione, eliminando dal secondo comma il riferimento esplicito all'articolo 126 della Costituzione. Il relatore ritiene, comunque, che giungere all'approvazione di una norma più semplice e più chiara sia la cosa più conveniente; seguirà, pertanto, attentamente il dibattito per ascoltare le posizioni di coloro che interverranno su tale argomento, in rappresentanza dei diversi gruppi politici.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

VALENTINO MARTELLI, *Sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Signor Presidente, mi riservo di intervenire in sede di replica.

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

PAOLO ARMAROLI. Signor Presidente, non abuserò della cortesia dei colleghi. Innanzitutto, come ha già fatto il relatore, onorevole Nania, desidero dare atto al presidente della Commissione affari costituzionali della Camera della sua sensibilità e della sua correttezza. Il nuovo regolamento della Camera prevede che il 20 per cento degli argomenti o del tempo, sia in Commissione sia in Assemblea, sia dedicato a provvedimenti dell'opposizione. L'interpretazione conseguente di tale disposto, data dal presidente Maccanico e, prima di lui, dalla presidente Jervolino, è nel senso che possa — non dico « debba », per un motivo di cortesia — essere nominato relatore un esponente dell'opposizione.

Svolgerò alcune considerazioni sul testo che il relatore ha presentato in aula come base per la discussione, affrontando i profili riguardanti la presunta o pretesa incostituzionalità della norma.

Per memoria dei colleghi ricorderò che quasi tutti i gruppi parlamentari hanno presentato proposte di legge cosiddette « antiribaltone » nel giro di pochi giorni: il 9 novembre 1998 ha cominciato forza Italia, con una proposta a firma dei deputati Bertucci, Frattini, Cosentino e Berruti; il giorno dopo ha seguito a ruota il gruppo dei democratici di sinistra, con il testo sottoscritto da Veltroni, Mussi, Folena, Domenici e Soda; sempre il 10 novembre il Polo ha presentato un'altra proposta, a firma Frattini, Gasparri e Giovanardi; il 17 novembre i popolari hanno presentato una proposta sottoscritta, come primo firmatario, dall'onorevole Palma; infine, hanno presentato proprie proposte l'onorevole Paissan (il 18 novembre) e l'onorevole Nuccio Carrara (il 25 novembre).

I progetti di legge richiamati hanno una matrice comune. Sicuramente non sbaglierebbe l'osservatore superficiale constatando che queste proposte rappresentano una « pezza » messa su un processo di disgregazione in atto in alcune regioni. Ma i testi sono accomunati anche da un altro fattore: la moralità politica. Se democrazia significa governo del popolo, per il popolo e attraverso il popolo — secondo la splendida definizione di un grande presidente degli Stati Uniti d'America, Abramo Lincoln —, è evidente che durante il gioco non si può alterare il responso popolare, procedendo a fenomeni di transumanza (come fanno le pecore e gli animali in genere) dal monte alla valle o dalla valle al monte, a seconda delle stagioni. Direi che in proposito vi è un ampio consenso, visto che tutte le proposte di legge hanno questa caratteristica comune.

Dal momento che insegno diritto pubblico comparato mi piace poi fare una comparazione fra l'onorevole Veltroni e l'onorevole Nania. L'onorevole Veltroni un giorno è « buonista », l'altro è « cattivista »,

l'altro ancora è « indecisionista » (poi, magari, il peso di questo indecisionismo cade spesso e malvolentieri sulle spalle del carissimo amico e collega onorevole Soda). L'onorevole Nania invece è « iperbuonista » e fra un momento spiegherò perché. L'onorevole Veltroni, aderendo al titolo di una commedia di Eduardo De Filippo (*Ditegli sempre di sì*) ha detto di sì a tutti, sia agli « antiribaltone » sia ai « ribaltone ». L'onorevole Nania, uomo della Sicilia, si rifà invece a Pirandello: *Come tu mi vuoi*. Così per il suo iperbuonismo l'onorevole Nania non ha messo di suo, nel testo che costituisce la base della nostra discussione, né il primo né il secondo comma (il comma 1-bis).

Il primo comma è stato preso in prestito da tutte le altre proposte di legge, ma segnatamente, volutamente e maliziosamente dall'onorevole Veltroni. Recita la norma: « Se nel corso del quinquennio il rapporto fiduciario fra consiglio e giunta è comunque posto in crisi, la durata in carica del consiglio regionale termina entro il sesto mese successivo ». Si tratta della proposta Veltroni, tale e quale.

Per il secondo comma ha preso, pari pari, un emendamento dell'onorevole Cananzi. L'onorevole Veltroni è il segretario dei democratici di sinistra, l'onorevole Cananzi è uno dei più autorevoli esponenti del partito popolare.

Di suo, l'onorevole Nania, ha messo molto, moltissimo, anche se non appare nel testo normativo: ci ha messo una pazienza di Giobbe! In questi giorni, il clima nella Commissione affari costituzionali è stato altalenante: vi è stata la burrasca, quindi il barometro ha segnato tempo bello, poi meno bello, poi nuvoloso e c'è voluta tutta la pazienza dell'onorevole Nania per giungere ad un testo sul quale hanno convenuto le maggiori forze politiche.

A questo punto, signor Presidente, mi lasci lanciare qualche piccola stiletta qua e là.

Innanzitutto, signor Presidente, lei ha avuto la bontà — ed anche la correttezza

— di dare l'annuncio, pochi minuti fa, della questione pregiudiziale a firma degli onorevoli Boato, Crema e Rebuffa.

Se è vero che solo gli imbecilli non cambiano opinione, allora l'onorevole Rebuffa va considerato un genio: era, infatti, sottoscrittore della primitiva proposta a firma dell'onorevole Palma, ed invece, in Commissione affari costituzionali si è fatto prendere dal mal di gola ed ha subito accessi di raucedine, per dimostrare l'incostituzionalità di questo testo!

Come modesto cultore di diritto parlamentare, mi domando se questa questione pregiudiziale sia ricevibile dalla Presidenza e mi permetto di argomentare quanto ho detto.

La pregiudiziale, a firma degli onorevoli Boato, Crema e Rebuffa, afferma che la Camera «rilevato che il testo unificato delle proposte di legge nn. 5380 ed abbinate è in evidente contrasto con gli articoli 122 e 126 della Costituzione, delibera di non procedere all'esame del testo unificato delle proposte di legge nn. 5380 ed abbinate».

Questo discorso non sta in piedi! A lume di logica, oltre che di diritto parlamentare, non mi pare che questa sia — o possa essere definita — una pregiudiziale di costituzionalità; infatti, si dice: «Perché questo testo è incostituzionale?». E si risponde: «Perché sì!». Ovvero, non vi è uno straccio di motivazione in questa pregiudiziale di costituzionalità.

In essa si dice «in evidente contrasto». Personalmente, questa evidenza non la vedo affatto, non solo per le eccellenti ragioni esposte pochi minuti fa dall'onorevole Nania, ma, anche perché, come nessuno ha messo in dubbio la costituzionalità del cosiddetto «Tatarellum», che fissa il termine di un biennio, altrettanto deve valere per il fatto che da due anni si passi a cinque: si tratta di un fenomeno puramente quantitativo.

Veniamo all'articolo 1, comma 1-bis, nel testo unificato della Commissione, laddove è detto: «Integra gli estremi delle gravi violazioni di legge, ai sensi del primo comma dell'articolo 126 della Costituzione, l'elezione di un presidente e di

membri della giunta regionale da parte di una maggioranza consiliare diversa da quella formatasi a seguito dell'assegnazione dei seggi conseguiti dalla lista regionale ai sensi delle norme di cui alla presente legge».

Signor Presidente, quante volte la legge ordinaria dà attuazione o integrazione della disposizione costituzionale? Le ricordo un solo caso a mo' di esempio: cito l'articolo 137 della Costituzione in cui si parla di Corte costituzionale: «Una legge costituzionale stabilisce le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale, e le garanzie di indipendenza dei giudici della Corte». Nell'articolo 137 della Costituzione, dunque, si opera un rinvio dalla Costituzione alla legge costituzionale.

Interessante, nella fattispecie, è il secondo comma dello stesso articolo in cui si dice: «Con legge ordinaria sono stabilite le altre norme necessarie per la Costituzione e il funzionamento della Corte». Ecco un caso in cui la legge ordinaria integra la disposizione costituzionale o di una legge costituzionale.

In questo caso cadiamo proprio in un'ipotesi assai simile, con l'unica differenza che l'articolo 137 della Costituzione prevede *ad hoc* una legge costituzionale ma l'articolo 126 sicuramente non la esclude. In quest'ultimo articolo parla precisamente di «gravi violazioni di legge»; ecco dunque che la legge, proprio richiamandosi a queste gravi violazioni, specifica il caso in cui si determina appunto la grave violazione di legge. Vi è quindi una conformità piena del testo base dell'onorevole Nania con la lettera e lo spirito della Costituzione.

Signor Presidente, resto in attesa di sapere se ella ritenga ricevibile o meno una pregiudiziale di costituzionalità che non abbia uno «straccio» di motivazione. Ritengo che l'Assemblea della Camera dei deputati, qualora fosse messa in votazione questa pseudoquestione pregiudiziale di costituzionalità, debba sapere le ragioni della presunta pretesa illegittimità costi-

tuzionale di un testo che, lo ripeto ancora, è perfettamente aderente alla Costituzione.

PRESIDENTE. La risposta a tale quesito verrà data nella sede in cui si valuteranno le questioni, così come poco fa è stato annunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole Paissan, al quale ricordo che ha nove minuti di tempo. Ne ha facoltà.

MAURO PAISSAN. Signor Presidente, signore colleghe, signori colleghi, il nostro paese è ormai diventato un laboratorio di ingegneria elettorale.

A partire dal 1993 sono stati introdotti ben quattro nuovi sistemi di elezione, sperimentando, di volta in volta, diverse soluzioni, passando da formule proporzionaliste pure ad altre maggioritarie, senza disdegnare formule miste; né mancano varianti sul tema come il ballottaggio, il doppio turno, il premio di maggioranza, la clausola di sbarramento e via dicendo.

Ciò nonostante i diversi sistemi elettorali finora adottati non hanno dato risultati certi e stabili in termini di stabilità della compagine di Governo ad eccezione della legge che disciplina le elezioni dei consigli comunali e provinciali, elezioni contestuali a quelle dirette del sindaco e del presidente della provincia.

L'ultimo sistema elettorale introdotto nella nostra legislazione dalla più volte citata legge 23 febbraio 1995, n. 43, pur introducendo elementi innovativi nella forma di governo delle regioni a statuto ordinario, non dà tutte quelle garanzie di stabilità e governabilità dichiarate allora dal legislatore.

La vulnerabilità di quest'ultimo sistema elettorale è dovuta sia alla possibilità di cambi di maggioranza dopo i primi 24 mesi di legislatura (cambi favoriti, diciamo, dal cangiante panorama politico italiano) sia alla carenza — anche questo va detto — capacità di governo e di compattezza dell'alleanza di centro-destra presentatasi all'elettorato nel 1995. Con tutto il rispetto per il piccolo Molise (dove ad entrare in crisi è stata la coalizione del

centro-sinistra, e ad operare il ribaltone politico è stato il centro-destra), più significative appaiono le ricorrenti crisi politiche vissute dalle regioni Campania, Calabria e Puglia, dove aveva vinto il polo di centro-destra. Ovviamente non parliamo della Sicilia, perché tutt'altro discorso riguarda le regioni a statuto speciale che — come sappiamo — hanno una diversa disciplina.

Per quanto riguarda le regioni a statuto speciale un riferimento va fatto alla situazione — diciamo così — bizzarra, della regione Friuli-Venezia Giulia. Pur nella piena legittimità istituzionale e politica consentita dalla vigenza di un sistema elettorale proporzionale, in quella regione si è arrivati a formare una giunta espressa dal Polo che gode del supporto esterno della lega e, contemporaneamente, a nominare un assessore dell'Ulivo, eletto sotto il simbolo del PDS. Come situazione esemplare non mi pare male!

Questo del Friuli-Venezia Giulia è un episodio che conferma — a mio avviso — la lenta agonia politica e istituzionale di quella regione e che ci segnala anche il pericolo di comportamenti politici trasformisti, tenuti anche nella precedente legislatura, addirittura più radicati di quelli denunciati nelle regioni meridionali e che sono all'origine di questo dibattito.

In questa sede va espresso l'auspicio riguardo alla situazione del Friuli-Venezia Giulia che il Parlamento riprenda il dibattito sulla modifica dello statuto speciale di autonomia di quella regione, in particolare nei suoi aspetti istituzionali concernenti la legge elettorale. Il relativo dibattito si è arenato presso il Senato circa un anno fa. Ciò si è verificato anche per l'assenza di proposte e di spinte da parte delle forze politiche regionali che nella grande maggioranza sono silenziose su questi temi cruciali.

La nostra forza politica intende fare la sua parte riguardo alla situazione — diciamo così — incandescente di quella regione in sintonia con le attese evidenti della sua società civile. Voglio chiudere qui la parentesi della valutazione politica della situazione nel Friuli-Venezia Giulia

e tornare alla questione della modifica della legge regionale delle regioni a statuto ordinario.

Il dibattito, come sappiamo, è vivo, ampio e articolato. Concordo in linea di principio con quanti ritengono che sia necessario intervenire quanto prima sugli articoli 122 e 126 della Costituzione che, non permettendo l'elezione diretta del presidente della giunta regionale e rendendo ardue, dal punto di vista costituzionale, ulteriori ipotesi di scioglimento anticipato del consiglio stesso, rappresentano — così come oggi formulati — un intralcio all'evoluzione del dibattito politico, allo sviluppo dell'autonomia delle regioni ed anche della trasparenza della dialettica democratica nelle regioni.

I verdi pensano sia maturo il tempo per una modifica costituzionale che permetta l'elezione diretta del presidente della Giunta regionale. Il testo della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali andava in questa direzione e verso queste soluzioni, riconoscendo autonomia alle regioni. Quel cammino va ripreso, almeno su questo punto! I tempi della riforma costituzionale sono lunghi, mi permetto di aggiungere giustamente; allora si è posto e si pone la questione se sia possibile intervenire in materia con la legge ordinaria evitando che nell'arco dell'intera legislatura e non solo nei primi due anni (come dice la legge attualmente in vigore) sia impedito il cambio di maggioranza, pena la cessazione del consiglio.

Una norma siffatta si pone in coerenza con la scelta del legislatore del 1995, che con il premio di maggioranza intese garantire Governi di legislatura ed assicurare stabilità alle coalizioni formatesi nelle consultazioni elettorali. Un quinto dei consiglieri — non dimentichiamolo — è eletto proprio in virtù di questo meccanismo del premio di maggioranza: è qui e solo qui che si fonda il dovere politico della coerenza con quell'alleanza e con quella coalizione, almeno dal mio punto di vista.

La proposta di legge che ho presentato questo voleva e vuole affermare, non per

ingessare la dialettica politica e neanche per sanzionare una certa « mobilità » di collocazione politica; la mia motivazione sta piuttosto in quel premio di maggioranza, cioè nel fatto che quel quinto dei consiglieri viene eletto in base ad un'alleanza e ad una coalizione, il che secondo me rappresenta un vero vincolo.

La modifica proposta (lo abbiamo sentito nel corso del dibattito in Commissione affari costituzionali) incontra perplessità di ordine costituzionale di alcuni autorevoli colleghi, tra cui l'onorevole Boato che fa parte del mio gruppo politico. Sono perplessità che rispetto e che mi appresto a valutare anche durante questo dibattito in Assemblea.

L'interrogativo è chiaro: la norma sta dentro lo spirito del dettato costituzionale, poiché lascia inalterate le modalità di elezione del presidente della giunta e non introduce una nuova fattispecie di scioglimento anticipato del consiglio rispetto a quanto già previsto dalla legge n. 43, oppure stiamo violando, intaccando, andando oltre la Costituzione? Da profano di studi giuridici e costituzionali esprimo sconcerto ogni volta che mi trovo davanti all'espressione « oltre la Carta costituzionale »; comunque in quest'ultimo caso è sufficiente porre all'ordine del giorno politico — non nel senso procedurale — la riforma costituzionale del sistema delle elezioni nelle regioni a statuto ordinario come una sorta di sanatoria che dovrebbe spazzare via le perplessità di ordine costituzionale (ho sentito esprimere anche questo concetto)?

Sono interrogativi tutt'altro che fatui, che devono farci riflettere e che mi fanno riflettere anche prima di giungere al voto definitivo. Politicamente non ho alcun dubbio: se si cambia la maggioranza, in presenza di quel modo di elezione dei consiglieri regionali, con quel premio di maggioranza, occorre, entro un ragionevole numero di mesi, tornare all'elettorato.

Ma i dubbi di costituzionalità che io non ho sollevato e che mi sono limitato ad ascoltare vanno esaminati ed approfonditi. In particolare — mi scuso con il Presi-

dente se ruberò ancora un minuto — mi aspetto una parola chiara dal ministro Amato, che purtroppo non è in quest'aula e che è rappresentato da un sottosegretario per gli affari esteri. Mi aspetto una parola chiara dal ministro Amato, dicevo, sia per la sua conoscenza della materia, sia per la sua responsabilità inerente alle questioni istituzionali. Egli ha detto — l'ho letto in un'agenzia di stampa alcuni giorni fa — che dubbi sulla costituzionalità della legge ordinaria ce ne possono essere. Il fatto che un ministro per le riforme istituzionali affermi ciò (un concetto più o meno analogo lo ha ripetuto proprio nel corso dei lavori della Commissione affari costituzionali) è significativo. Chiedo al ministro Amato, quando deciderà di intervenire a conclusione di questo dibattito, di dire una parola chiara al riguardo; anche perché non c'è quel parallelo, contestuale, contemporaneo iter di modifica costituzionale che il ministro stesso ha evocato quasi in funzione di sanatoria dell'ipotetica precarietà costituzionale della legge ordinaria. Come la mettiamo allora, ministro Amato?

Voglio sottolineare che persino il relatore ha espresso concetti analoghi. Esistono forti perplessità rispetto al testo che giunge in aula, frutto di una giustapposizione tra due commi, che sembra non reggere ad una seria analisi, rischiando di aggravare le criticità.

Seguirò con attenzione il dibattito e aspetto di vedere il testo finale che risulterà dalle nostre votazioni: solo in quel momento, valuterò se esso sia coerente con la mia proposta originaria e deciderò come votare sull'insieme del provvedimento.

PAOLO ARMAROLI. Il dubbio sulla costituzionalità della legge è posto in prima istanza dal Parlamento, non dal Governo. Ci mancherebbe altro!

MAURO PAISSAN. Ho detto che aspetto dal Governo una parola chiara.

PRESIDENTE. Onorevole Armaroli, si tratta di questioni ormai *extra ordinem*.

Constato l'assenza dell'onorevole Fratini, iscritto a parlare: si intende che vi abbia rinunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole Soda. Ne ha facoltà.

ANTONIO SODA. Signor Presidente, mi consenta di associarmi al ringraziamento che il relatore ha espresso al nostro presidente di Commissione, per la capacità e la saggezza con le quali ha condotto il dibattito soprattutto nei momenti e nei passaggi più delicati.

Non credo, però, che l'asprezza della discussione e le difficoltà complessive che la Commissione ha vissuto possano essere rappresentati, come ha detto l'onorevole Armaroli, con l'immagine di un'altalena o di un ondeggiare di questa o quella forza politica.

Credo che le considerazioni testé svolte dal collega Paissan siano corrette e giuste, nel senso che i dubbi di costituzionalità di intervento sulla legge ordinaria, nel quadro di una forma di governo parlamentare degli esecutivi regionali, siano pienamente legittimi.

Si tratterà di trovare un momento di ulteriore riflessione per comprendere se siano dubbi superabili o se, al contrario, possano tradursi in un ostacolo a procedere nell'iniziativa legislativa.

Non si tratta, quindi, collega Armaroli, di un ondeggiare per scelte di convenienza politica, ma di una necessità che su questa delicata materia la riflessione sia sempre la più ampia e la più approfondita possibile.

Noi abbiamo risolto questi dubbi presentando la proposta di legge e ricollegandoci alle valutazioni ed alle scelte già fatte nel dibattito del 1995.

Il principio che sancisce una relazione di continuità tra volontà del corpo elettorale ed esecutivo regionale, pur nel quadro e con i limiti previsti dall'articolo 122 sull'elezione parlamentare del presidente della giunta regionale, è già contenuto nella legge elettorale del 1995 e, specificamente, nell'articolo 8. Si tratta di un principio connesso al sistema elettorale prescelto, che prevede un premio di mag-

gioranza con la finalità di garantire la stabilità dei governi regionali e, con essa, il rispetto della volontà del corpo elettorale. La proposta di legge Veltroni estende questo principio, originariamente limitato al primo biennio del mandato, all'intero arco della legislatura. Come si disse nel corso del dibattito del 1995, il principio — qui affermato — di continuità del rapporto tra corpo elettorale ed esecutivo non interferisce né lede i principi di cui all'articolo 122 della Costituzione circa l'elezione consiliare del presidente, né interferisce o lede l'articolo 126, che prevede specifiche cause di scioglimento del consiglio regionale. È un principio che si traduce, all'interno della legge elettorale, come sanzione, come revoca di quel premio di maggioranza, attribuito per la stabilità, allorché il comportamento delle forze politiche tradisce la ragione stessa di quella legge. Conseguentemente la durata del mandato viene ridotta. Questo, si badi bene, non è un principio costituzionale, come accade per il Parlamento nazionale per il quale la Costituzione fissa la durata del mandato, ma è tema di legge ordinaria.

Abbiamo superato quelle perplessità e quei dubbi, che riteniamo legittimi, perché arricchiscono il dibattito e siamo favorevoli al ripristino di tutti i collegamenti con la volontà di quel legislatore — che riconfermiamo —, il cui intento era garantire stabilità nel quadro di un rispetto della volontà popolare.

La Commissione ha inserito, all'articolo 1, un ulteriore comma 1-*bis* il cui contenuto in qualche modo può essere alternativo al primo punto. Si può scegliere la strada di definire specificatamente come causa di scioglimento la condotta del consiglio o della maggioranza del consiglio o di una parte del consiglio che tradisce la lettera e lo spirito della legge del 1995. Questa condotta può essere riferita al quadro costituzionale come violazione grave della legge e quindi come causa e fattore della procedura di scioglimento, di cui all'articolo 126 della Costituzione.

Questa specificazione può essere esautiva del tema, ma essa può anche essere

letta come attuazione dell'articolo 126 nel quadro di un principio generale, sancito dalla legge ordinaria, che prevede la relazione di continuità tra corpo elettorale ed esecutivo regionale. È certo che le due ipotesi possono essere alternative, ma non sono confliggenti al punto tale da imporre la scelta dell'una o dell'altra. Se l'Assemblea vorrà riflettere meglio e scegliere il principio che io chiamo di continuità (contenuto al comma 1) ovvero approvare anche la specificazione della fattispecie di grave violazione della legge, di cui al comma 1-*bis*, il nostro gruppo non ha obiezioni da porre.

Ci preme sottolineare che l'ordinamento — che ci si riferisca ad un corpo politico nazionale o territoriale, dell'ente Stato, dell'ente regione o di altri enti minori — è sempre il frutto di una combinazione di tanti fattori riconducibili a tre grandi categorie: le discipline costituzionali, i meccanismi elettorali e i comportamenti del sistema politico. Noi, allora, abbiamo la consapevolezza che quando lavoriamo su uno solo di questi versanti (lavoriamo sul comportamento delle forze politiche attraverso il dibattito e la dialettica politica, sui meccanismi costituzionali con l'eventuale revisione della Carta e all'interno della legislazione ordinaria), per settori o per categorie specifiche, non riusciamo a dare un quadro definito della forma di governo di quell'ente. Noi, cioè, abbiamo la consapevolezza che quando si agisce sulla legge elettorale senza intervenire sul sistema politico e sui dispositivi costituzionali si rischia di fare delle riforme a metà. Tuttavia, poiché nello stesso periodo di tempo abbiamo incardinato nella Commissione affari costituzionali la riforma dell'articolo 122 della Costituzione per arrivare a definire una forma di governo nuova, non più parlamentare, con l'elezione diretta del presidente della regione, riteniamo che questo sia un primo passo in una direzione nuova, sia cioè il passaggio che in sede di legislazione ordinaria deve essere completato con la garanzia costituzionale di una nuova forma di governo regionale.

In tal senso il dibattito in quest'aula non deve essere limitato soltanto alla disposizione in oggetto, ma deve avere il respiro e la visione del percorso che ci siamo dati. In questo senso, a mio avviso, vanno interpretate anche le dichiarazioni, più volte ripetute dal ministro per le riforme istituzionali, secondo cui i dubbi, le perplessità che possono nascere astraendo questa singola norma dal processo riformatore possono e debbono essere superati nel momento in cui l'obiettivo che abbiamo è quello di agire, da una parte, all'interno della legge elettorale ordinaria e, dall'altra, sul terreno dei dispositivi costituzionali, entrambi fattori che a loro volta determinano i comportamenti delle forze politiche.

Abbiamo dunque un'azione complessiva sul sistema politico, sulla struttura ordinamentale degli enti, sui meccanismi elettorali che possono veramente farci uscire dalle secche di una condizione di instabilità permanente, dalle quali dobbiamo emergere non soltanto come Stato, ma anche come regioni. Ciò in relazione proprio alle considerazioni che lo stesso presidente della Commissione affari costituzionali ha fatto, richiamando il ruolo nuovo, significativamente nuovo, che le regioni debbono assumere nel quadro del processo di unità europea.

In questa logica ed in questo spirito siamo favorevoli sia al testo presentato dall'onorevole Nania per la Commissione, che prevede i due commi, sia ad un'ulteriore riflessione in merito alla scelta del primo o del secondo comma.

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

PAOLO PALMA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, due anni fa di questi tempi le cronache riferivano che in qualche regione c'erano fibrillazioni tra le forze politiche rappresentate nei consigli regionali e parlavano della possibilità di crisi e di cambi delle maggioranze appena si fosse compiuto — a maggio 1997 — il primo biennio della legislatura. Questo perché l'articolo 8 della legge elettorale

per le regioni a statuto ordinario, nota come legge Tatarella, prescrive che, se nel corso di 24 mesi il rapporto fiduciario tra consiglio e giunta è comunque posto in crisi, il quinquennio di durata in carica del consiglio regionale è ridotto ad un biennio.

Le manovre attorno ai presidenti dei governi regionali indicati sulla scheda dagli elettori, ma poi formalmente eletti dai consigli regionali a norma dell'articolo 122, riguardavano in particolare alcune regioni del Mezzogiorno: il Molise, la Campania, la Puglia e la Calabria.

Non fu difficile verificare allora che la norma cosiddetta anti-ribaltone contenuta nella legge Tatarella, ma limitata ai primi due anni, si stava rivelando in realtà un incentivo per le forze politiche a stravolgere i risultati elettorali, una bomba ad orologeria posta incautamente dal legislatore sotto la poltrona dei presidenti che, di fatto, per la prima volta, erano stati eletti direttamente dai cittadini.

Avendo scrutato questo nebuloso orizzonte e percepito il ritorno ad antichi vizi partitocratici, quegli stessi che avevano sfigurato — in qualche caso ucciso — i partiti politici, riducendoli quasi esclusivamente ad organismi dediti alla gestione puntigliosa del potere, anche attraverso una diffusa illegalità, mi feci promotore, in accordo con la presidenza del mio gruppo e del partito popolare, di una proposta di legge volta ad estendere a tutta la legislatura regionale la norma anti-ribaltone della legge n. 43 del 1995: una proposta non contro qualcuno, ma per il rafforzamento del sistema maggioritario e per la piena adesione alle scelte del corpo elettorale, che fu sottoscritta, in pochi giorni — lo ha ricordato il relatore Nania, che ringrazio — da un centinaio di deputati di quasi tutti i gruppi presenti in questa Camera. Quella proposta di legge confluì nel testo unificato delle proposte di legge A.C. 583 e abbinate, superò l'esame della Commissione affari costituzionali, ma si fermò alle soglie dell'aula, a causa della prima crisi del Governo Prodi.

Nelle scorse settimane, com'è noto, fu rilanciata e presentata dal nuovo segreta-

rio dei democratici di sinistra e da altri gruppi parlamentari, tra i quali il mio, in seguito alle polemiche sui possibili cambi di maggioranza in Sicilia, Campania e Calabria, determinati dalla nuova situazione politica nazionale che ha portato l'UDR nello schieramento di centro-sinistra.

Siamo arrivati ad oggi, davanti ad un testo integrato, forse inutilmente, che è giunto in aula anche grazie al lavoro intelligente svolto dall'onorevole Nania ed all'autorevole regia del presidente Macca-nico. Non intendo soffermarmi più di tanto sui dubbi di costituzionalità sollevati per la norma in questione. Mi limito a dire che tali dubbi varrebbero anche per l'attuale legge, elaborata cinque anni fa da colleghi che sono anche insigni costituzionalisti. La norma è stata ritenuta, altresì, costituzionalmente corretta da un presidente emerito della Consulta, il professor Paladin, in quanto non attiva un potere di scioglimento non previsto dall'articolo 126 della Costituzione, ma sancisce la riduzione della durata in carica della legislatura che, come è noto, è fissata con legge ordinaria. Senza contare che abbiamo la necessità di evitare, per elementari motivi di etica politica, che consiglieri eletti nella quota del premio di maggioranza possano disinvoltamente passare dall'uno all'altro schieramento. Sappiamo che la strada maestra sarebbe quella della modifica della Costituzione, prevedendo altresì, con le necessarie garanzie, l'elezione diretta del presidente della regione. Ma non riteniamo che le due vie siano in contrasto fra loro.

Intendo allora sottolineare gli aspetti politico-istituzionali dell'anti-ribaltone che, se esteso a tutta la legislatura, ha concreti effetti deterrenti, favorisce la formazione di coalizioni più omogenee, la stabilità dei governi regionali e, quindi, la maturazione anche a livello locale di comportamenti tipici delle democrazie bipolari maggioritarie. La legge, come ci ha insegnato Tocqueville, « agendo sulla cosa, agisce sull'uomo; agendo sull'uomo, giunge alla cosa ». Le leggi elettorali, insieme alla funzione di assicurare la rappresentanza, hanno quella

di incentivare, premiare o sanzionare i comportamenti delle forze politiche e del corpo elettorale e condizionano, quindi, i processi politici.

La stabilità dei Governi non è un bene in sé, lo sappiamo, nel senso che la caduta di un Governo è preferibile alla sua degenerazione o all'immobilismo, ma la stabilità è certamente un valore ed uno degli elementi che rendono forte una democrazia. La stabilità è una delle esigenze più sentite dai cittadini. La stabilità dei Governi — normalmente di legislatura — è la cartina di tornasole che ci fa dire: in questo paese c'è, non c'è, o c'è soltanto in parte una democrazia matura e consolidata secondo il principio dell'alternanza dei governi designati dal voto popolare.

È questo il costume che prevale nel continente europeo, ma che stenta a mettere radici nel nostro paese; eppure l'Italia ha potuto toccare con mano quali siano stati i benefici, anche straordinari, della discretamente lunga stagione del Governo Prodi. L'obiettivo dell'euro non sarebbe stato di sicuro centrato, se non avessimo avuto una maggioranza ed un Governo forti ed autorevoli in virtù di una chiara investitura popolare, che è apparsa tale nella coscienza collettiva sia pure in presenza di una vittoria di misura dell'Ulivo: segno evidente che l'opinione pubblica ha metabolizzato il maggioritario più e meglio di una parte della classe politica.

La propensione dei cattolici democratici al sistema bipolare non è recente. La proporzionale, voluta da Sturzo, fu necessaria per scardinare il vecchio stato liberale, ma già nel 1944 Maritain definiva la proporzionale un cavallo di Troia « che conduce a rappresentare semplicemente opinioni e volontà atomiche », invece di dare espressione « alle correnti comuni d'opinione e di volontà », che è la vera finalità del suffragio universale. Alle prese con i problemi del governo del paese gli stessi eredi della battaglia proporzionalista si posero il problema della governabilità e della stabilità e cominciarono a progettare meccanismi che andassero in quella direzione: ecco quindi la legge del

1953, che oggi nessuno definirebbe « truffa ». In quell'occasione — ce lo hanno ricordato in un recente saggio Ceccanti e Guzzetta — Aldo Moro respinse l'idea dell'identificazione fra democrazia e rappresentanza proporzionale e, polemizzando con Lelio Basso, disse: « Quindi l'esigenza di democrazia è, per l'onorevole Basso, questa: che sia reso il più possibile difficile il costituirsi di una maggioranza e di una maggioranza omogenea ».

In anni più recenti, la tendenza maggioritaria venne ripresa con lucidità da Ruffilli, che pose al centro della sua riflessione la necessità che il cittadino divenisse l'arbitro per la formazione delle maggioranze: siamo negli anni ottanta, parlare di sistema maggioritario sembra un'eresia anche per chi pur chiede a gran voce l'elezione diretta del Capo dello Stato; perciò Ruffilli propone un sistema proporzionale con premio di maggioranza e i gruppi democratici cristiani nel 1991 traducono quelle idee in una proposta di legge che avrebbe dovuto fare da battistrada alla sfiducia costruttiva. Quella proposta di riforma elettorale, che dal PSI di Craxi fu paragonata nientemeno che alla famigerata legge Acerbo, costituiva in realtà solo un passo significativo verso il maggioritario, in quanto il premio sarebbe scattato per la coalizione che avesse raggiunto all'incirca il 45 per cento.

Il nostro sostegno al bipolarismo oggi, ad un bipolarismo non plebiscitario e realmente pluralista, viene dunque da lontano. Il bipolarismo italiano è ancora gracile e leggi come la n. 43 del 1995 non contribuiscono certo ad un irrobustirlo. La legge Tatarella si è infatti rivelata ambigua nelle finalità e nel funzionamento. Le sue caratteristiche maggioritarie tendono ad evaporare, mentre risultano più forti i comportamenti di tipo proporzionalistico. Non si può dimenticare, del resto, che la lista del premio di maggioranza si è configurata più come una lista di lottizzati che come espressione tangibile della coalizione. Anche per questo, forse, non desta grande scandalo il passaggio di eletti nel maggioritario da

uno schieramento all'altro, che è poi il motivo eticamente e giuridicamente più forte della norma antiribaltone.

Con la legge Tatarella sono fallite, credo, le speranze di quanti pensano che si possano garantire stabilità ed alternanza senza ricorrere ad un vero maggioritario. Un sistema proporzionale con premio di maggioranza, infatti, funziona nel senso auspicato solo con partiti di consistenza superiore al 30 per cento, che fanno da catalizzatori per le formazioni minori. Ruffilli elaborava le sue teorie avendo di fronte la DC e i PCI.

Solo un maggioritario vero e rispettoso del pluralismo può garantire stabilità ed efficienza dei Governi. Di stabilità e di efficienza c'è crescente bisogno nelle nostre regioni, chiamate a nuove competenze e ad uno sforzo di modernizzazione dei servizi pubblici. Basti pensare — mi avvio alla conclusione — che il solo decreto legislativo n. 112 comporta il trasferimento di risorse statali pari almeno al 25 per cento del bilancio dello Stato, al netto dei trasferimenti attuati ad altro titolo; si tratta di un dato recentissimo, messo a punto dal gruppo di ricerca per l'innovazione amministrativa presso la funzione pubblica. Ciò significa che alle regioni italiane sta per essere distribuita una massa ingente di denaro, considerando anche i trasferimenti statali precedenti le riforme Bassanini e i fondi europei. Tale massa di denaro richiede buoni amministratori, buoni governi, stabilità e classi dirigenti all'altezza dei tempi nuovi. Ne hanno bisogno soprattutto le regioni meridionali, quelle più colpite da tali movimenti, che rischiano ogni giorno di vedere aumentato lo storico divario tra nord e sud se non sapranno attrezzarsi di conseguenza. Non è più tempo, semmai lo è stato, dei Governi degli amici e degli amici degli amici; è l'ora dei Governi dei cittadini e delle grandi scelte per il Mezzogiorno d'Europa (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Carazzi, alla quale ricordo che dispone di 30 minuti di tempo. Ne ha facoltà.

MARIA CARAZZI. Signor Presidente, sarei tentata di usarli tutti per intervenire sul tema testé sollevato dal collega Palma, il significato del voto proporzionale, dato che non concordo per nulla con la sua interpretazione; mi atterro, invece, al contenuto del provvedimento, che riguarda la modifica dell'articolo 8 della legge n. 43 del 1995. Tale articolo prevede la riduzione della durata in carica dei consigli regionali nel caso in cui, nel primo biennio, entri in crisi il rapporto fiduciario con la giunta. Il motivo di tale disposizione consiste nella qualità della maggioranza stabilita dalla legge; la maggioranza regionale gode, infatti, del premio di una garanzia.

Nonostante un preventivo effetto deterrente dell'articolo 8, del quale si è molto discusso stasera, l'attuale normativa non si è dimostrata atta a contrastare oscillazioni che determinano la scomposizione di quella maggioranza che governava fruendo del premio citato. Alcune proposte tendono ad estendere all'intera legislatura il principio dell'accorciamento della durata in carica dei consigli regionali; vi è, però, un problema di rapporti tra leggi ordinarie e principi costituzionali.

Si dice — ho ascoltato con attenzione la discussione — che tale estensione non introdurrebbe una nuova causa di scioglimento e quindi non si potrebbero ravvisare elementi di contrasto con l'articolo 126 della Costituzione, che regola i casi di scioglimento. In proposito, sia in Commissione sia in Assemblea ho ascoltato diverse opinioni che ora non richiamerò. Lo stesso presidente Paissan ha dichiarato di lasciare impregiudicata la scelta finale in attesa di un chiarimento che, a suo giudizio, è il ministro a dover dare; io ritengo, invece, che tale chiarimento debba venire non tanto e non solo dal ministro, quanto dalla discussione che si sta svolgendo.

In Commissione sono state elaborate diverse soluzioni per superare tale problema di possibile incostituzionalità. Nel corso dell'odierna discussione è stata prospettata una soluzione ulteriore, derivante

dall'articolo 1 della proposta di legge presentata dagli onorevoli Veltroni e Soda e dal testo dell'emendamento 1.13 a firma degli onorevoli Boato, Crema e Rebuffa, firme che verrebbero ritirate nel caso in cui l'emendamento risultasse aggiuntivo e non sostitutivo. Di fronte alla nuova formulazione anch'io ritengo che, oltre a quelli già citati, emergano problemi di congruità reciproca tra le due parti. Su tale questione, in Commissione ci siamo astenuti per poter valutare meglio la proposta. Riconosco che non è privo di senso l'argomento che il premio di maggioranza non possa essere utilizzato due volte; mi rendo conto, però, che su questo argomento non si è più di fronte alla situazione del 1995 perché, data l'attuale condizione di diversi consigli regionali, tutte le scelte e tutta la nostra discussione assumono una coloritura diversa, introducendo elementi relativi ad esiti politici e amministrativi molto precisi.

Ciò ha comportato talune complicazioni! Credo, però, che complicazioni molto maggiori si determinerebbero se — come è stato affermato in Commissione e come ho sentito dire poc'anzi dall'onorevole Soda — alla norma in esame si associasse anche la questione della modifica costituzionale dell'elezione diretta del presidente della giunta regionale. Allora sì che si tornerebbe in alto mare!

Svolte queste considerazioni, informo l'Assemblea che ci riserviamo di procedere ad ulteriori valutazioni nel corso dell'esame del provvedimento.

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

ROBERTO MANZIONE. Signor Presidente, rappresentante del Governo, onorevole relatore, colleghi, mi pare che in Commissione abbiamo « bruciato » effettivamente in una ventina di giorni l'esame di un provvedimento che, al di là dello scopo che dovrebbe essere raggiunto e che è abbastanza evidente e decifrabile all'esterno, desta qualche perplessità. Queste sono le ragioni per le quali, nel tentare di sostituire indegnamente il collega Giorgio

Rebuffa (che da domani riprenderà la guida di questo ideale «veliero istituzionale»), mi permetto di svolgere una serie di considerazioni, pronto ad essere...

PAOLO ARMAROLI. Crocifisso!

ROBERTO MANZIONE. Crocifisso, no!

GIUSEPPE CALDERISI. Preferiamo te!

ROBERTO MANZIONE. Presidente, cercavo di guadagnare tempo perché attendevo l'onorevole Armaroli, poiché solitamente non riesco a parlare se non è presente in aula un critico costituzionale così acuto e tecnico come egli è.

PRESIDENTE. Allora, è stato accontentato.

ROBERTO MANZIONE. Mi accontento di poco, Presidente.

L'articolo 126 della nostra Costituzione regola, con i primi tre commi, le ipotesi di scioglimento dei consigli regionali. Al primo comma prevede l'ipotesi di scioglimento per atti compiuti in violazione della Costituzione o di leggi; al terzo comma prevede l'ipotesi di scioglimento per ragioni di sicurezza nazionale.

Ho fatto una ricerca perché non sono Rebuffa ed ho bisogno di rinverdire certi temi per tentare di comprendere a che cosa facessero riferimento le parole «sicurezza nazionale»...

PAOLO ARMAROLI. Lei ha la scienza infusa.

ROBERTO MANZIONE. Grazie, lo riconosco!

L'articolo 126 al secondo comma prevede espressamente lo scioglimento per dimissioni o per impossibilità di formare qualunque maggioranza. Questo è il precetto costituzionale relativo allo scioglimento rinvenibile nei primi tre commi dell'articolo 126 (la parte successiva prevede la disciplina, il ruolo di un'apposita Commissione e a chi spetti o meno il relativo potere).

Questo dato incontestabile testimonia come la Costituzione attualmente in vigore disciplini in maniera rigida la forma del governo della regione nell'ambito della stessa tipologia parlamentare, non ricollegando, cioè, ad alcuna ipotesi di «ribaltone» — come viene definito comunemente — una ipotesi tipica di scioglimento. Da questa verità ineludibile riemerge il contrasto tra una logica di legge ordinaria tendenzialmente basata sul sistema maggioritario e sul premio di maggioranza — tipica di un sistema che voglia mantenere la governabilità con riferimento al responso delle urne — rispetto alla ipotesi di scioglimento costituzionalmente prevista che purtroppo, invece, non considera come elemento traumatico il dissolvimento della maggioranza originariamente scelta dagli elettori.

Un contrasto di questo genere non potrà mai essere ragionevolmente risolto intervenendo con legge ordinaria, giacché la riserva costituzionale resterà sempre un baluardo insormontabile! Non a caso, colleghi, con l'articolo 8 della legge n. 43 del 1995 si è tentato — lo testimoniano i resoconti — di lavorare sulla durata della legislatura nel tentativo di disincentivare la formazione di maggioranze diverse da quelle originariamente partorite dal consiglio (ripeto: dal consiglio, perché le maggioranze della giunta venivano partorite dal consiglio e non dalla gente!), con la consapevolezza però che, proprio in considerazione dei precisi precetti costituzionali, non era possibile in alcun modo intervenire ulteriormente rispetto ad ipotesi di modifica nella composizione successiva della maggioranza. Oggi, stiamo quasi dimenticando il lavoro fatto nel 1995. Poiché ritengo che tutto debba essere valutato e non considero nessuno depositario della verità, ho riguardato con molta attenzione tutto il carteggio, messo a disposizione dalla Camera, relativo al dibattito del 1995. Ho potuto così constatare che una serie di limiti, rispetto ai quali vi era stato poi il contenimento temporale previsto dall'articolo 8, erano stati allora attentamente considerati da tanti di noi che ora sono qui.