SENATO DELLA REPUBBLICA

Roma, 16 settembre 1998

Ai Senatori del Gruppo dei
Democratici di Sinistra

Sperando di fare cosa gradita, ti invio copia dell'intervento svolto all'assemblea di Orvieto del 14.9.98.

Fraterni saluti

Enrico Morando

INTERVENTO DI ENRICO MORANDO
ORVIETO 14 SETTEMBRE 1998

1. In tutti i Paesi europei, i partiti dell'Internazionale Socialista sono partiti a "vocazione maggioritaria" (documento Gonzales per il nuovo programma dell'I.S.). E' utile chiarire che per "partiti a vocazione maggioritaria" non si intendono quelli che possono entrare a far parte di maggioranze di governo. Dopo l'89, persino ai partiti antisistema di estrema destra e di estrema sinistra può accadere - in forza di particolari circostanze - di sostenere il governo dall'esterno, o addirittura di farne parte. I partiti membri del PSE sono invece partiti a vocazione maggioritaria perché possono - per vastità del consenso elettorale, profilo culturale e programmatico, carattere della leaderschip, capacità di rappresentanza sociale - candidarsi credibilmente da soli al governo del Paese, in alternativa ai partiti di centro-destra.

In quasi tutti i paesi - con l'eccezione dell'Inghilterra - questi partiti governano costruendo coalizioni con altre formazioni politiche di centro-sinistra (partiti comunisti o di sinistra "antisistema", Verdi, popolari di sinistra, radicali ecc.)? Certo, ma - se si escludono i paesi a grande coalizione tra i membri del PSE e del PPE, come l'Austria - la necessità o la scelta di ricorrere a questa coalizione non mette in nessun modo in discussione che la leaderschip del partito del PSE coincida con la leaderschip di governo e che il suo programma costituisca la sostanza del programma della coalizione. Così che è del tutto pacifico che quando il

partito membro del PSE definisce programma e leaderschip - attraverso la decisione dei suoi iscritti - compie automaticamente la scelta del candidato premier e del suo programma. Chi in Italia - da ultimo Salvi sull'Unità dell'11 settembre - sostiene che il compito dei DS "... è quello di essere in Italia il partito del socialismo europeo", ha il merito di sollevare un'esigenza giusta, ma il torto di pensare che quest'esigenza sia soddisfatta dal fatto stesso che i DS esistano ed aderiscano al PSE (di cui il PDS è stato fondatore, in tempi nei quali molti suoi dirigenti non volevano nemmeno sentir parlare di "socialdemocratizzare" il partito nato dalla svolta. Ma tant'è ....).

Costruire in Italia il partito del PSE non può che significare costruire un partito che possa assumere la stessa funzione politica che in Europa viene svolta dai partiti del PSE: un partito "a vocazione maggioritaria", nel senso prima descritto. Poiché oggi questo partito in Italia non c'è, è possibile sostenere: a) che non ci sarà mai, perché l'Italia è "anomala", ha avuto i PCI e la DC, ha il Vaticano, ecc; b) che si formerà in forza di un progressivo "allargamento" dei DS, nel corso di un processo magari lento, ma costante di superamento delle formazioni di sinistra (a partire da quelle collocate nell'area socialista) oggi esterne a questo partito; c) che ci sarà soltanto se sarà frutto di un processo costituente che abbia la necessaria gradualità, ma punti strategicamente a ricomporre tutti gli sparsi riformismi italiani, anche oltre quello di ispirazione socialista.

Ci sono in campo altre ipotesi? Io non ne vedo, poiché considero perfettamente compresa nella prima quella di chi sostiene che in Italia le cose rimarranno come sono: i DS, partito membro del PSE con un consenso elettorale che resta oscillante attorno al 20%, danno vita - se e quando ne esistono le condizioni politiche - ad alleanze con altre formazioni di sinistra e di centro, a loro volta perfettamente autonome e

libere di assumere questa o quella collocazione nella competizione per il governo. Queste alleanze configurano coalizioni di governo più o meno efficaci ma comunque politicamente precarie, anche perché leaderschip e programma scaturiscono ogni volta dagli equilibri e dai rapporti di forza del momento. Rapporti di forza determinati assi più dal calcolo dei mutevoli interessi di partito e dalla capacità di sfruttamento delle rispettive rendite di posizione, che non dal voto degli elettori, ridotti al ruolo di distributori di quote di potere alle singole formazioni politiche interne a deboli coalizioni, piuttosto che a quello di decisori di ultima istanza sulle offerte di governo confezionate dai partiti. E' evidente che - sic stantibus rebus - i DS non potrebbero né essere, né essere in alcun modo considerati, "il PSE in Italia", poiché non potrebbero credibilmente candidarsi da soli alla guida del Paese, nella logica di un partito a vocazione maggioritaria.

Gioverà ricordare che - in questa ipotesi - il Paese non entrerà mai nel novero dei Paesi europei a maturo bipolarismo tra centro - sinistra e centro - destra, perché i sistemi elettorali possono sì favorire la nascita dei soggetti politici protagonisti della competizione bipolare, ma non possono crearli, nel vuoto della iniziativa politica. Anzi, alla lunga, l'assenza di stabili soggetti del bipolarismo rischia di indurre un ritorno al passato anche sul versante delle regole elettorali (e infatti, il "maggioritario di coalizione" previsto nella mozione congressuale di D'Alema e poi codificato nell'accordo di casa Letta....).

Nessuno però - nel gruppo dirigente dei DS - sostiene l'opportunità di "ingessare" l'attuale situazione: è troppo evidente la crisi del partito e dei partiti che essa induce, senza effettivamente aprire la strada ad una innovazione politica che ridia loro vitalità, potere di decidere, capacità di far partecipare, suscitare mobilitazione ed entusiasmo. E infatti tutti

parliamo di "costruire il PSE in Italia". Ma Come? Tornano allora in campo l'ipotesi b) e quella c).

Questo soggetto politico italiano del PSE potrà nascere "dall'allargamento" dei DS? Lo negano la realtà delle tendenze elettorali in atto, dei processi politici, degli orientamenti profondi della società, oltre che la volontà e i disegni strategici enunciati dallo stesso D'Alema.

Non mi soffermo sulle tendenze elettorali, poiché le competizioni politiche, provinciali, regionali e comunali - generali e parziali - svoltesi da quando le forze che hanno dato vita ai DS presentano liste comuni testimoniano che è nelle nostre possibilità - se miglioreremo nettamente le performances recenti e scontando la crescita dell'astensionismo - un consolidamento attorno al 23 - 25% dei voti. Questo risultato è conseguibile anche nell'immediato, se si giunge ad una lista comune con lo SDI, l'altro partito del PSE. In ogni caso, si tratta di percentuali che consentono di confermarci il primo partito politico italiano, ma ci tengono strutturalmente lontani dalla soglia oltre la quale si è partito a vocazione maggioritaria.

Del resto, la storia politica dell'Italia repubblicana propone con nettezza questa domanda: può il partito che solo qualche mese fa ha tolto dalle radici della quercia il simbolo del PCI; può il partito i cui dirigenti sono stati tutti dirigenti del PCI, può questo partito <u>in quanto tale</u> - a fronte della scomparsa del PSI, con cui il PCI ha condotto un conflitto politico che ha caratterizzato la storia nazionale in questo secolo e da cui il PSI è uscito storicamente vincitore - svolgere la funzione politica che in Europa svolgono le socialdemocrazie? Proprio chi ha sostenuto il carattere radicale della svolta, della rottura di continuità operata con la nascita del PDS, non può nascondersi il peso di questa domanda e la difficoltà della risposta. Forse, le tendenze elettorali prima richiamate sono figlie di

questo irrisolto nodo politico. Certo, il PDS prima e i DS oggi sono un partito di governo. Non c'è più nessuna convenzione per escludere che possa essere invocata o abbia fondamento storico-politico. Questo è il frutto del "parto doloroso" della svolta: le risorse politiche ed umane raccolte nel PDS sono parte essenziale di qualsiasi progetto di governo delle forze di progresso in Italia, senza una loro consapevole partecipazione non è neppure concepibile un progetto di rinnovamento del Paese. Ma il soggetto che andrà di fronte agli elettori per la scelta del governo non sarà - nel futuro prevedibile - il PDS/DS. Sarà una coalizione di cui il PDS/DS farà parte, la cui leaderschip e il cui programma non si identificheranno automaticamente con i suoi.

Sostenere questo, non significa né sottovalutare l'enorme effetto e valore della svolta, né sminuire il rilievo dei risultati conseguiti attraverso un'accorta gestione delle potenzialità e dei limiti del PDS. Né, infine, indurre allo scoramento gli iscritti ai DS, prefigurando un futuro di inesorabile minorità. Significa semplicemente rifiutarsi di spiegare i limiti e le difficoltà di oggi attraverso la denuncia di un deficit di fede - "non ci si crede abbastanza" - nel progetto DS.

L'iscritto ai DS che vede oggi i limiti della sua militanza e la fatica del progetto politico di Firenze potrà a mio avviso capire meglio e impegnarsi di più se vedrà la scelta di dar vita ai DS inserita esplicitamente e coerentemente in un più vasto disegno <u>di unità di tutti i riformisti italiani</u>. Se invece pensa che l'attuale partito sia l'approdo, l'esito finale, tende a vederne più i limiti (non è lo strumento per partecipare alle decisioni finali sulle cose che contano), che le potenzialità (non è ancora il partito di tutti i riformisti, che può governare <u>da solo</u>, ma lo può diventare, se si apre verso un "processo costituente" alla pari con altri).

Questa posizione, in sostanza, dà conto delle ragioni profonde che sono alla base del "disagio" che cresce nel partito, raccoglie le sollecitazioni che in esso sono implicite e rivolge le energie - per fortuna ancora forti e diffuse - alla realizzazione di un coerente disegno strategico di "costruzione - a me va benissimo dirlo così - del PSE in Italia". Se invece si insiste sui fattori puramente soggettivi del disagio, si rischia di rimanere in superficie, di non spiegare e di non suggerire nulla, a meno che non si sia disposti a credere davvero alla favoletta che racconta come il progetto di Firenze non si sia realizzato "perché gli ulivisti non ci hanno creduto ed hanno ostacolato la sua realizzazione". A parte l'evidente sopravvalutazione delle nostre forze, noi non avremmo avuto e non abbiamo ragioni per ostacolare un progetto che è - se lo è - parte del disegno strategico che abbiamo in mente e che abbiamo apertamente enunciato.

Il nostro obiettivo è l'unità di tutti i riformisti nel soggetto politico dell'alternativa di Governo. E' un obiettivo che va chiaramente enunciato come sbocco finale delle difficile transizione in cui è impegnata la sinistra italiana e che va perseguito con tutta la gradualità necessaria.

Le ragioni della divisione dei riformisti italiani sono scritte a chiare lettere nella storia del Paese ed hanno sostanzialmente a che fare col conflitto del secolo tra comunismo e anticomunismo. Quel conflitto è definitivamente alle nostre spalle, ma restano le sue scorie sotto la forma di divisioni difficilmente superabili: in altri paesi europei, dove la sinistra non è stata dominata dal partito comunista, è stato più facile per il partito socialista, socialdemocratico o laburista diventare la casa di tutti i riformismi, da quello di ispirazione cristiana (Delors), a quello femminista, a quello di ispirazione ambientalista. Tutto ciò deve produrre

un più elevato grado di consapevolezza della difficoltà dell'opera; non può indurre a rinunciare al progetto di unificazione dei riformisti.

Sono perfettamente consapevole della forza dell'obiezione che si fonda sulla valutazione di quanto sta accadendo in Europa: "i popolari non entreranno mai in un partito del PSE". Nasce da questa obiezione l'accusa che ci viene rivolta circa il disastroso effetto - proprio per l'Ulivo - della realizzazione delle nostre proposte: i Popolari fuori dallo schieramento, una riduzione della presa elettorale della coalizione sul centro della società, oppure - sull'altro versante - la "scomparsa della sinistra socialista" in Italia e la costruzione di una nuova anomalia.

Per discutere seriamente di questi temi bisogna alzare lo sguardo verso i processi politici in atto in Europa. L'U.M.E. reclama nuovi passi nella direzione dell'unità politica dell'Europa. Già Maastricht prevede una crescente integrazione nei campi della politica estera, di difesa e della sicurezza. Ma è indispensabile che ad essi si aggiungano la politica economica e sociale.

Il tema del governo democratico dell'U.E. è quindi già di fronte a noi: per affrontarlo, le forze politiche debbono riorganizzarsi a dimensione europea. E' prevedibile (ma è anche fortemente auspicabile) che questa riorganizzazione avvenga secondo la logica bipolare: uno schieramento di centro-sinistra e uno di centro-destra - entrambi plurali al loro interno - si contenderanno il consenso degli europei, sulla base di piattaforme programmatiche alternative e in un quadro di regole e di valori condivisi.

I soggetti politici che possono organizzare attorno a sé uno stabile campo di forze sono il PSE per il centro - sinistra e il PPE per il centro - destra. A questo scopo, entrambi debbono conoscere un profondo rinnovamento, che può nascere anche dalla ricerca di collaborazione e dalla stabile alleanza con forze che non si collocano nelle rispettive tradizioni politiche

e culturali. E' quello che stanno facendo Kohl e Aznar, che hanno risolutamente avviato il processo di trasformazione del PPE nel soggetto di centro-destra del bipolarismo europeo: di qui la decisione di favorire l'ingresso dei parlamentari di F.I. nel gruppo del PPE, che anticipa quello, conseguente, nel partito. Nella stessa logica si iscrive la scelta di A.N. di chiedere l'adesione al gruppo della destra gaullista: il rinvio di ogni decisione in proposito mi sembra derivare dal fatto che ancora PPE e gaullisti non hanno deciso se procedere alla costruzione di una stabile federazione di centro-destra o se lavorare alla loro piena unificazione nel PPE.

E' comprensibile la reazione negativa del PPI, di Prodi e delle altre forze del gruppo di Atene: il progetto di Kohl e Aznar travolge la tradizione del popolarismo cristiano. Ma è poco probabile che queste opposizioni inducano ad un ripensamento: potrà - è vero - esserci una pausa di riflessione, se in Germania si formerà una "grossa coalizione". Ma il processo avviato sembra irreversibile.

Il PSE appare invece in ritardo su tutte le questioni decisive: leaderschip europea (Blair è premier di un paese che è fuori dall'U.M.E.); ricerca di stabili alleati e interlocutori esterni (non sembra emergere neppure una consapevole iniziativa politica verso le forze, come il gruppo di Atene, "in sofferenza" per la trasformazione del PPE), proposta di assetto istituzionale dell'U.E.

E' del tutto evidente che questo processo di ristrutturazione delle forze politiche in Europa è destinato ad influenzare profondamente quello in corso nel nostro paese: la questione non è quella - agitata strumentalmente da chi non vuol discutere dei problemi veri - dello scioglimento dell'I.S. e del PSE per dar vita "all'Ulivo mondiale". Il problema è invece quello della stabile collaborazione tra PSE e I.S. e

sinistra riformista non socialista, nella prospettiva di quel "governo mondiale" che è a gran voce reclamato per far fronte alle nuove ragioni di crisi che nascono dalla globalizzazione. Vedremo gli esiti dell'incontro di N.Y., ma se da lì prenderà le masse un forum permanente di confronto questo non potrà certo essere avvertito come una minaccia per il futuro dell'I.S, e del PSE!

Tutto ciò produce in Italia un mix di difficoltà e di potenzialità: difficoltà, perché l'Ulivo potrebbe non sopravvivere alla piena trasformazione del PPE nel soggetto di centro destra della competizione bipolare europea. Potenzialità, perché l'Ulivo è già il contenitore di tutti i riformismi italiani, e può contribuire alla costruzione di uno stabile rapporto tra PSE, gruppo di Atene, sinistra ambientalista e liberaldemocratica. E' difficile dire ora quale profilo finirà con l'assumere questo stabile rapporto: se quello di una piena integrazione di queste forze in un PSE radicalmente trasformato o quello di una stabile federazione di forze per il governo dell'Europa. Ciò che conta, in ogni caso, è il senso, la direttrice di marcia: le forme organizzative potranno evolvere, anche in rapporto alle regole della competizione per il governo dell'Europa.

Quanto all'Italia, una cosa a me pare molto improbabile (impossibile): che il PPI possa essere qui parte essenziale del centro sinistra che compete col centro destra (domani perfettamente inserito nel PPE) per il Governo del Paese e in Europa "l'ala sinistra" del PPE che compete col PSE per il governo del continente. Cullarsi nell'illusione che il futuro lascerà spazio a queste italiche acrobazie, questo sì è provincialismo!

Possiamo così tornare al tema del partito del socialismo europeo in Italia: nessuno propone che, nel breve periodo, il PPI entri nel PSE e dia vita con noi ad un unico partito. Se però in Europa si costruirà uno stabile rapporto di collaborazione tra PSE e popolari del gruppo di Atene, in

Italia il rapporto tra DS, PPI ed altre formazioni di centro-sinistra potrà e dovrà sboccare in una vera e propria federazione di centro-sinistra, dotata di proprie regole di vita interna e, soprattutto, di precisi e formalizzate procedure per la scelta del leader-candidato premier, dei candidati di collegio e per l'elaborazione del programma elettorale.

La Federazione potrà domani trasformarsi in un unico partito, coerentemente collocato nello schieramento europeo di cui è parte fondamentale il PSE? Io penso che questo sarà l'esito del complesso processo politico che ho cercato di descrivere: qualcosa - se è possibile tentare un riferimento alla storia della sinistra europea - che assomigli al processo che portò dalla crisi della SFIO alla nascita del PS, di cui - non a caso - furono protagoniste forze socialiste, radicali, cristiane. Ma non è necessario condividere questa previsione, per sostenere la prospettiva dell'unità di tutti i riformisti nella Federazione dell'Ulivo, soggetto permanente dell'alternativa di governo. E' invece del tutto incompatibile con questa prospettiva l'idea che le singole formazioni politiche dell'ulivo possano mantenere libertà piena d'iniziativa. Il caso di Udine, dove il PPI si unisce ad altre forze di centro contro il resto dell'ulivo è la prima avvisaglia di un processo potenzialmente distruttivo della coalizione, che può essere invertito solo attraverso la comune accettazione di una regola semplice e chiara: i partiti dell'Ulivo continuano a vivere come tali, ma non possono collocarsi - in tema di governo nazionale o locale - su sponde opposte, magari in nome di un'"autonomia" che mina in radice la logica stessa della competizione bipolare. Penso che dovremmo proporre che di questa "regoletta" si occupi quanto prima il Comitato Nazionale dell'Ulivo.

Parte di intervento non svolta a Orvieto il 14 settembre 1998

2. Fin dall'inizio della nostra "avventura" abbiamo dovuto fare i conti con una forte obiezione politica: avanzate proposte autenticamente riformiste - in campo istituzionale ed economico - sociale - ma non potete poi sostenerle efficacemente, perché esse cozzano contro l'esigenza prioritaria di tutelare gli interessi e la vita stessa del governo. Così, non potete spingere l'iniziativa riformista oltre la soglia del "disturbo" al governo.

Che la stabilità del governo e la sua durata fossero e restino una precondizione per qualsiasi strategia di rinnovamento del Paese, mi pare ampiamente dimostrato dai fatti. Non dobbiamo dunque pentirci di averla considerata un "faro" per la nostra navigazione. Ma la scelta del referendum per il maggioritario testimonia che non abbiano sacrificato più di tanto l'obiettivo strategico della piena "modernizzazione" del Paese - dal punto di vista del suo sistema politico, ma non solo - alla quotidiana esigenza di consentire al governo di durare. Ora siamo in attesa del pronunciamento della Corte, ma non c'è dubbio che quelle settecentomila firme costituiscano - dopo il fallimento della Bicamerale - l'unica vera risorsa su cui far leva per rilanciare la strategia riformista in campo istituzionale: le posizioni assunte da AN, dalla Lega, dallo stesso PPI ne sono la riprova, mentre il sostegno implicito nelle parole di Prodi suona conferma del forte nesso che lega futuro del governo dell'Ulivo, sua stabilità e definitiva evoluzione del sistema politico istituzionale verso un maturo bipolarismo.

Ma se riparte il confronto per riformare la legge elettorale (e lo si può fare - salvo la contrarietà della Corte al referendum - solo nel senso indicato dal quesito) allora può riaprirsi un canale di dialogo tra Polo e Ulivo,

anche sulla riforma istituzionale nel suo complesso. Senza far leva sulle settecentomila firme, è propagandistico dire: ripartiamo dalla elezione diretta del Presidente della repubblica. Al di là dell'orientamento del Polo, c'è il problema di collocare questa riforma in un equilibrato sistema di allocazione dei poteri. Piuttosto, il referendum offre l'opportunità di riaprire il confronto anche sulla forma di stato, giacché su questo tema, non in Bicamerale - che licenziò un progetto in cui il federalismo non c'era - ma alla Camera Polo e Ulivo assieme hanno votato articoli che possono essere approvati anche con la procedura del 138 e determinano un'effettiva svolta in senso federale.

La questione settentrionale - concentrata attorno ad una domanda di autogoverno che non è chiusura localistica, ma presupposto di una più stabile e competitiva collocazione nella economica globale - non è scomparsa solo perché la Lega è entrata in crisi e non appare più in grado di farsene interprete, dopo la sconfitta strategica subita da Bossi con l'ingresso dell'Italia nellU.M.E. Anzi, proprio questa crisi leghista offre a Polo e Ulivo una grande opportunità politica, sia perché potrebbe indurre Bossi a "tornare in parlamento" togliendo dal freezer della secessione i suoi voti, sia perché "libera" forze sociali importanti verso un impegno riformatore. Qui c'è dunque uno spazio di immediata iniziativa riformatrice, sia sul versante costituzionale, sia su quello dell'attività di governo: è incredibile che ci vogliano anni per creare le premesse normative di un massiccio ricorso alla finanza di progetto per consentire che nel Nord (e soprattutto nel Nord-Est) l'economica locale che chiede strade per competere in Europa possa finalmente costruirsele!

Un ragionamento analogo vale per il Sud del Paese: la soluzione federale è la precondizione dello sviluppo, poiché è quella che consente di agire, espandendoli e rafforzandoli, sui fuochi di sviluppo che si sono accesi in

questi anni. Non ha senso - a mio avviso - richiedere un intervento dello stato centrale che generalizzi a tutto il Sud le condizioni che si determinano localmente attraverso la programmazione negoziata. E' vero semmai il contrario: nelle procedure della programmazione negoziata c'è ancora troppo "stato centrale" e la loro tanto invocata "semplificazione" dovrebbe semmai essere rivolta ad un'esaltazione del ruolo delle istituzioni locali del Sud, che si sono in questi anni rafforzate, soprattutto in seguito all'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia. Tra l'altro, la programmazione negoziata costituisce un formidabile strumento per l'innovazione delle politiche delle forze sociali: si pensi alla "rigidità" delle posizioni di Sindacato e Confindustria sul tema della flessibilità del e nel lavoro nel dibattito nazionale e alla apertura verso soluzioni innovative di cui queste stesse forze danno prova nelle trattative per i contratti d'area. Il protagonismo delle istituzioni e delle forze sociali locali è una della risorse fondamentali da impiegare nella modernizzazione del Paese.

Questo non significa, naturalmente, che non ci sia nulla da fare alla dimensione nazionale. Tutt'altro. Per rimanere in tema di promozione dello sviluppo e della occupazione, credo che non giovi a nessuno continuare a far finta di ignorare che c'è un qualche rapporto di causa ed effetto tra alti livelli di pressione fiscale e alto tasso di disoccupazione. Costituisce dunque una priorità, per il riformismo in campo economico - sociale, la riduzione della pressione fiscale e, nello specifico, della pressione contributiva. Contemporaneamente, sappiamo che il volume globale del debito è in Italia troppo alto perché si possano mettere in programma pause nella politica di risanamento.: tutti i vantaggi acquisiti - e dimostrati in questi giorni dalla relativa tenuta dell'economia europea

di fronte alle crisi asiatica e russa - potrebbero essere messi rapidamente in discussione.

Si dovrebbe quindi agire per una riduzione selettiva della pressione contributiva, capace di generare nuovo sviluppo, accrescendo il PIL e mantenendo costante il livello delle entrate nel medio-lungo periodo. Possono servire a questo scopo alcune misure, come:

A. la creazione di un vantaggio competitivo per il lavoro part-time rispetto al lavoro a tempo pieno: due lavoratori che lavorano quattro ore al giorno debbono costare un po' meno - tenendo conto anche dei costi amministrativi e organizzativi - di uno che lavora otto ore.

B. l'innalzamento del rendimento dei contributi dei lavoratori atipici. Oggi la prestazione promessa non è superiore alla pensione sociale, tanto che il contributo si configura come una tassa. Con un rendimento più alto (innalzando cioè la quota di "solidarietà" a carico della collettività), potrebbe anche essere alzato di qualche punto il contributo.

C. l'introduzione generalizzata della possibilità - per i lavoratori giovani neoassunti - di ricorrere per i primi quattro anni di lavoro ad un meccanismo analogo a quello che consente il riscatto degli anni di università. Il rapporto tra quota a carico del lavoratore e dell'impresa e quota a carico dello stato potrebbe essere analogo a quello oggi previsto per i dipendenti pubblici che recuperano gli anni dell'università, con analoghi meccanismi di rateazione.

D. anche grazie ad una radicale riforma degli ammortizzatori sociali, l'allargamento della possibilità di ricorrere alla prestazione di lavoro a tempo determinato, nelle aree territoriali in cui a questa soluzione si giunga sulla base della contrattazione tra le parti.

Enrico Morando

Orvieto , 14.9.98

L'ADESIONE DI DE MARTINO E CAPONNETTO

Cappuccio, vent'anni dopo

Ottaviano commemora l'avvocato ucciso

Venti anni dall'omicidio dell'avvocato Pasquale Cappuccio, l'associazione Mimmo Beneventano, associata a Libera, domenica terrà una cerimonia commemorativa nel Municipio di Ottaviano. Sarà anche scoperta una lapide. All'iniziativa hanno già aderito Francesco De Martino, Antonino Caponnetto, Ferdinando Imposimato, Giovanni Bisogni e Armando D'Alterio.

Cappuccio, penalista, consigliere comunale del Psi, fu assassinato il 13 settembre dell'88 dalla criminalità organizzata che con quell'omicidio iniziò una terrtile scia di sangue che invase tutto il territorio vesuviano e in breve tempo si impadronì dell'area vesuviana. Di quel delitto sono tuttora impuniti gli esecutori materiali e mandanti. «L'avvocato Pasquale Cappuccio - scrive nel ricordarlo l'associazione Mimmo Beneventano - era una persona di grande integrità morale e ideale, che respingeva il compromesso e la viltà e che non perdeva occasione per testimoniare, ove mai ce ne fosse bisogno, il suo impegno civile e politico, la sua probità e profonda idealità. Si oppose a ogni compromesso che potesse significare consegnare nelle mani della speculazione dell'arbitrio e della sopraffazione la cittadina vesuviana che, eliminato lui, sarebbe diventata triste simbolo, in tutta Italia, della devastazione e del degrado prodotti dello strapotere della camorra. Proveniente da famiglia agiata, ma che aveva sempre avuto a cuore le condizioni degli strati popolari più umili della popolazione, si distinse ben presto come giovane di promettente avvenire e abbracciò la causa del socialismo, per il quale fu eccezionale il suo lavoro e impegno politico. Fu poi eletto più volte nel consiglio comunale di Ottaviano».

La vicenda processuale che seguì al delitto viene ripercorsa da Giovanni Bisogni. «Tutti ricorderanno - dice l'avvocato - che Francesco de Martino, che di Cappuccio era stato maestro, dopo 40 anni indossò la toga, costituendosi insieme a me parte civile contro tutti gli imputati, in primis Raffaele Cutolo ed altri che furono quasi tutti condannati all'ergastolo in primo grado. Vi fu una nobile requisitoria del Pubblico Ministero, Armando D'Alterio e una arringa di Francesco De Martino. In appello gli imputati furono assolti e tra essi il sindaco di Ottaviano, Salvatore La Marca, ora defunto, indicato come mandante. La causale fu individuata nella lotta che aveva per anni condotto contro la cattiva amministrazione e gli abusi edilizi. A Venti anni dal suo assassinio sono emersi elementi su cui ho richiamato più volte l'attenzione della Magistratura per dare giustizia all'avvocato, barbaramente ucciso, e alla sua famiglia. Purtroppo il principale imputato ancora si trincerà dietro la sua omertà e non ha mai voluto dire la verità»

Mattino 11 set. 98

Iscrizione

A PASQUALE CAPPUCCIO

AVVOCATO DIFENSORE DEGLI UMILI E DEGLI OPPRESSI

NELLE LOTTE CIVILI E POLITICHE SOSTENUTE CON

~~CEN~~ FEDE INCROLLABILE NEGLI IDEALI ~~IDEALI~~ DI

GIUSTIZIA E DEMOCRAZIA

BATTENDOSI CON PASSIONE E LEALTA' PER UNA PUBBLICA

AMMINISTRAZIONE LIBERA DA POTERI ILLEGALI

SPESE LA SUA VITA

ASSASSINATO DA SICARI RIMASTI IMPUNITI CON I LORO

MANDANTI

A VENTI ANNI DALLA MORTE I DEMOCRATICI E GLI AMICI

A RICORDO PERENNE DELLA SUA OPERA E DEL SUO SACRIFICIO

ESEMPIO ED INSEGNAMENTO PER LE GIOVANI GENERAZIONI

DEDICANO QUESTA LAPIDE

Ottaviano 23 settembre f̧ç&

"IL VALORE DELLA MEMORIA"

1978-1998

OMAGGIO A PASQUALE CAPPUCCIO





ASSR
Archivio storico del Senato della Repubblica

L'INFINITO

Passato ormai tanto tempo è,
ma i ricordi dell'infanzia rimangono,
il tempo felice in cui tutto è divertimento.
Il mio orizzonte è oscurato dal dolore,
una perdita assai grave, subita nell'infanzia,
che oscura l'infinito che è al di là
di ogni percepibilità umana.
L'infinito è avvolto dai silenzi,
dall'immaginazione.
L'infinito è eternità, in cui io mi rifugio.
La realtà è ben diversa dall'immaginazione,
essa è triste, lo è sempre stata
e lo sarà anche in futuro.
L'immaginazione invece è cara, dolce, soave, gradevole,
poiché essa avvolge le avversità della vita,
facendo annegare il nostro pensiero nella felicità.

Emma Lorena Cappuccio
Il medio - anno scolastico 1984/85

"IL VALORE DELLA MEMORIA"

Omaggio a Pasquale Cappuccio
nel 20° Anniversario dell'omicidio

Partecipano
Sen. Francesco De Martino
Sen. Ferdinando Imposimato
On. Vincenzo Siniscalchi
Dott. Armando D'Alterio
Avv. Giovanni Bisogni
Prof. Ettore Gentile

Hanno aderito
Dott. Antonino Caponnetto
Sen. Ottaviano Del Turco
Rita Borsellino
don Luigi Ciotti
Paolo Siani

Domenica, 13 settembre 1998 - ore 11.00
Ottaviano, *Sala Consiliare*

Sarà scoperta una lapide commemorativa

ASSR

21

SNALS

SINDACATO NAZIONALE AUTONOMO LAVORATORI SCUOLA

02.09.1998
4310/GL/y/parlam

Oggetto: **La proposta programmatica dello Snals per la Scuola**

On.le Senatore,

ho ritenuto opportuno sottoporre alla Sua valutazione la piattaforma contrattuale che lo Snals ha fatto pervenire al Governo e all'ARAN per il confronto negoziale del rinnovo del contratto di lavoro del personale della scuola. Il negoziato avviato all'ARAN non ci entusiasma e non ci tranquillizza sui futuri scenari che dovrebbero aprirsi per la scuola e per il suo personale. Il nostro atteggiamento di scetticismo e di sfiducia è dettato dall'esigenza di individuare per la scuola e per le sue rilevanti tematiche una sede politica di confronto e di deliberazione che sia in grado di coagulare un vasto coinvolgimento sociale.

E' legittimo chiedersi, infatti, come si possa ragionevolmente tendere ad una significativa svolta di efficienza e di qualità nel comparto dell'istruzione, ammassando e mortificando le professionalità collettive e individuali in un uniformismo aritmetico che rappresenta un autentico oltraggio all'atipicità e alla specificità del personale della scuola. Mi chiedo, pertanto, quale significato e quali prospettive possa avere un confronto negoziale con un'agenzia tecnica, come l'ARAN, nella definizione del contratto degli operatori scolastici che presenta innegabili e inscindibili legami con la riforma della scuola e con i progetti di innovazione didattica.

^ ^ ^ ^ ^

On.li Senatori
Senato della Repubblica
Via del Salvatore, 13

00186 - R O M A

Il contratto precedente ha avuto un solo punto di riferimento e un solo obiettivo: l'applicazione dei contenuti giuridico-economici dell'accordo sul costo del lavoro, attraverso la privatizzazione del rapporto di impiego che ha livellato ed omologato la peculiarità del problema scuola e la specificità del ruolo del personale in una indistinta stagnazione professionale. Completamente disancorato dai problemi di riforma strutturale e di innovazione culturale e didattica dei processi della formazione, il negoziato precedente ha immiserito e mortificato il ruolo professionale degli operatori scolastici, poiché si è limitato ad una ragionieristica distribuzione - per altro approssimativa e oppressiva - delle irrisorie risorse economiche, e ad una tecnicistica prospettazione della normativa del personale, confondendo l'efficientismo burocratico con l'esigenza del rafforzamento della qualità del servizio scolastico.

E' tempo di attribuire alla questione-scuola significati e contenuti di autentica consapevolezza politica dal momento che esiste ancora in noi la speranza che il Parlamento - se riuscirà a riappropriarsi della sua identità politica e istituzionale e se sarà in grado di liberarsi della presenza ossessiva di quell'oligarchia partitica che tutto decide e tutto concorda al di fuori delle sedi proprie di uno Stato democratico - possa uscire finalmente dalla sua annosa solitudine per affrontare i problemi della scuola e del suo personale e per affermare la sua preminenza politica rispetto ad una cultura del contingente che stride con la nostra tradizione e con la nostra identità nazionale. L'individuazione delle dimensioni strategiche e culturali di una reale politica di progresso civile della società è compito precipuo del Parlamento e dei singoli rappresentanti che hanno ricevuto un mandato di fiducia e di speranza dai cittadini.

Poiché la scuola non può e non deve rappresentare oggetto di contrapposizione politica - essendo un problema comune a tutti e da tutti seguito con preoccupazione - ritengo che nella battaglia di rilegittimazione politica e istituzionale del Parlamento le tematiche scolastiche potrebbero rappresentare un momento di aggregazione e di sintesi unitaria per riaffermare, con i fatti, la centralità del Parlamento nell'evoluzione culturale e civile della società.

Nella sua lunga tradizione sindacale lo Snals ha incentrato la propria azione istituzionale di rappresentanza e di tutela dei diritti e dei doveri degli operatori scolastici sul confronto costruttivo, al di fuori di qualsiasi tentazione di intrupparsi in cartelli ideologici, e al di sopra di qualsiasi sospetto di voler perseguire una politica di cieco rivendicazionismo massimalista. Questa nostra condizione di autonomia politica e di consapevolezza sindacale rappresenta la garanzia più solida per sollecitare il Parlamento a valutare e ad accogliere le richieste del mondo della scuola attraverso una propria, autonoma iniziativa politica.

Per favorire questa iniziativa, lo Snals ha in animo di organizzare in tempi brevi un forum per la scuola aperto a tutte le forze politiche allo scopo di elaborare un progetto programmatico da discutere e da approvare in Parlamento. In attesa di ricevere un Suo auspicabile e gradito cenno di riscontro per la nostra iniziativa, ritengo necessario evidenziarLe che gli atti, gli impegni e le risposte che avremo da parte dei parlamentari saranno portate a conoscenza del mondo della scuola e dei nostri iscritti in virtù di quella trasparenza nei rapporti tra società civile e società politica che giudico essere il connotato più qualificante di una democrazia compiuta.

Distinti ossequi.

(Nino Gallotta)

All. Piattaforma programmatica Snals

Contratto Scuola 1998/2001

LA PIATTAFORMA CONTRATTUALE DELLO SNALS

1. Le Linee Programmatiche

La richiesta di modernizzazione del sistema educativo, il disegno di un nuovo modello organizzativo attraverso l'autonomia scolastica, le *sollecitazioni* per il miglioramento della qualità del servizio scolastico in relazione alle finalità istituzionali della scuola e come risposta commisurata alle specifiche esigenze delle comunità locali, muovono da un retroterra comune, condiviso da tutti: la scuola e la formazione sono una risorsa strategica sulla quale è possibile costruire le politiche dello sviluppo culturale, sociale, economico ed occupazionale per il Paese, per il suo presente e per il suo futuro.

L'autonomia scolastica è una riforma già in movimento con tutto il suo carico di complessità: nuovi compiti e nuove funzioni per il personale della scuola, la richiesta di dotazioni professionali più ampie e più aggiornate, un impegno diverso ed una maggiore disponibilità per realizzare l'ampliamento e l'arricchimento dell'offerta formativa, rappresentano le nuove coordinate della vita e dell'attività della scuola e dei suoi operatori.

In tale prospettiva il finanziamento di un piano pluriennale per la scuola, in ottemperanza al dispositivo di legge di cui all'art. 8 del D. Lgs. n. 35/93, è funzionale al riordino del sistema formativo la cui peculiarità e complessità postula l'affrancamento da vincoli economicistici ed una reinterpretazione ed attualizzazione della cultura dell'investimento delle risorse quale manifesta volontà del Governo di assumere la scuola come una priorità da trattare con impegno costante e coerente.

Non può essere il pregiudizio di ieri, di quanti hanno preteso di utilizzare la scuola come spazio per assorbire la disoccupazione intellettuale, né il piccato risentimento della Confindustria di oggi, quando denuncia lo stato di arretratezza della scuola italiana, il parametro della riflessione e del confronto su cui costruire la nuova politica scolastica.

In proposito, onestà richiederebbe che si desse risposta alla severa analisi condotta dalla Corte dei Conti secondo la quale tra il nostro Paese ed il resto dell'Europa esiste una differenza di 20.000 miliardi in meno negli investimenti per la Scuola.

24.

Ed ancora, onestà richiederebbe che si ricordasse anche qual è stato in questi anni il rapporto percentuale tra investimenti per la scuola e PIL, qual è stata la differenza tra le risorse destinate alla scuola e quelle impegnate negli altri settori della vita dello Stato, e ancora, nella comparazione con i Paesi dell'Unione Europea, quanta parte della ricchezza prodotta in Italia è stata spesa per la scuola. Ma affinché il confronto chiesto dallo SNALS non diventi un'occasione per differire soluzioni ed impegni è opportuno che si attivi un proficuo collegamento tra le forze sociali, le organizzazioni sindacali nell'intento di fornire, con l'opportuna mediazione del Parlamento, al Governo gli strumenti, i mandati e le deleghe atti a rendere decisiva la sua azione politica.

E' in questo contesto che, a nostro giudizio, dovrà trovare il suo radicamento politico l'azione del Governo per la preparazione degli istituti giuridici e normativi della nuova professionalità degli operatori scolastici, richiesta dal nuovo modello organizzativo, che non potrà prescindere dall'atipicità che loro riconosce lo stesso D. Lgs. n. 35/93.

"La professione dell'insegnamento dovrà tornare ad essere culturalmente e socialmente desiderabile", progettando forme di interazione tra scuola, università e centri di ricerca; il personale ATA dovrà continuare ad essere organicamente integrato nell'unità scolastica, essendo "il servizio amministrativo" indispensabile supporto all'attività didattica.

Il piano straordinario di finanziamento deve servire per attivare la promozione di percorsi di arricchimento professionale, per l'organizzazione di attività di formazione di qualità svincolati dalla progressione di carriera, per sostenere le attività aggiuntive in quanto espressioni qualificanti del progetto di istituto e non quali oneri da assumere su basi di volontariato, retribuiti con compensi che umiliano la dignità professionale degli operatori scolastici.

Occorre considerare il lavoro dei docenti in una prospettiva diversa, collocarlo funzionalmente nella scuola dell'autonomia, in vista dei nuovi impegni culturali e professionali che si sviluppano lungo tutto l'arco dell'attività scolastica: dall'analisi delle peculiarità e dalle possibilità del territorio alla progettazione dei percorsi di istruzione, di formazione, dalla sfida dell'autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo a sostegno dell'innovazione metodologico-didattica alla definizione di efficaci strategie di verifica/valutazione dei processi e dei "*prodotti*" dell'attività didattica e della funzionalità complessiva dell'unità scolastica autonoma (autoanalisi di istituto).

Ebbene, una professionalità da spendere a tutto campo, come postula il nuovo modello organizzativo, sollecita il ripensamento della "professione" docente in direzione della sua rifondazione, così come sta avvenendo per il dirigente scolastico e come dovrà avvenire per gli attuali responsabili amministrativi e per tutto il personale della scuola.

Ripensare la funzione degli operatori scolastici significa definirne un nuovo assetto di status che non esaurisca il suo disegno complessivo nella delineazione dei doveri e dei diritti, nella determinazione delle condizioni del loro rapporto di lavoro, ma apra un orizzonte più ampio, una prospettiva per la loro rivalutazione in senso culturale e a livello sociale.

Nessuno dimentichi che il problema del personale della scuola, ancorché una

questione giuridica o sindacale, è innanzitutto una questione sociale. Restituire agli operatori scolastici dignità e fiducia è nell'interesse di tutto il Paese.

2. L'impianto contrattuale

La complessità della domanda d'istruzione legittima il confronto politico, le cui finalità afferiscono all'urgenza di definire il nuovo impianto contrattuale per individuare non solo gli istituti giuridici discendenti dall'atipicità della funzione degli operatori scolastici (a norma del decreto Lgs. n. 35/93), ma anche riconoscimenti economici in ragione sia dei nuovi profili professionali, sia degli oneri e delle responsabilità derivanti dal regime di autonomia di cui all'art. 21 della L. 59/97.

Con l'affermazione della priorità della spesa scolastica, seppure nel quadro delle compatibilità finanziarie, è possibile attivare il processo di perequazione degli stipendi degli operatori scolastici a quelli degli altri comparti pubblici e privati, nonché a quelli vigenti negli altri Paesi della comunità europea.

Andrà inoltre adeguatamente riconosciuta ogni forma di "lavoro sommerso".

Gli interrogativi, le perplessità e le tensioni che attraversano oggi la scuola italiana, anche rispetto ai cambiamenti in atto, dovranno trovare nell'azione del governo risposte convincenti, prevedendo per tutti gli operatori della scuola oltre ad un "*appetibile*" sviluppo di carriera, opportunità di ulteriore crescita culturale e professionale, in considerazione dell'obbligato raccordo esistente tra politica del personale e politica delle riforme.

Occorre, inoltre, stanziare adeguati finanziamenti a sostegno delle riforme, superando la tendenza di inserire la scuola nel cosiddetto quadro di razionalizzazione della spesa che di fatto ne limita lo sviluppo, subordinandolo ai tagli della finanza pubblica, in conflitto con l'esigenza di una ripresa degli investimenti qualitativi in settori strategici della società.

Sarebbe grave errore tenere separate la questione occupazionale, che interessa oggi tanti giovani e tante famiglie, dal problema scuola, la cui funzione orientativa e formativa deve essere posta a sostegno della crescita economica del Paese; sarebbe grave errore avviare processi di trasformazione incidenti sull'attività didattica e sull'organizzazione del servizio scolastico, abbandonando i titolari della funzione e tutti gli operatori scolastici, dal dirigente agli amministrativi, tecnici e addetti ai servizi generali, nel loro stato di incertezza e di demotivazione.

Lo Snals sollecita pertanto il Ministro della P.I. ad utilizzare la potestà che il decreto Lgs. n. 35/93 gli riconosce per definire, d'intesa con le forze sociali più rappresentative, un piano pluriennale d'interventi a sostegno dell'ampliamento dell'offerta formativa e della qualità dell'istruzione da presentare all'approvazione del Parlamento per le consequenziali deliberazioni già in sede di discussione della prossima legge finanziaria.

Dal che discende che il nuovo contratto dovrà ispirarsi alle tendenze emerse ed alle decisioni assunte in chiave politica dalla più autorevole istituzione democratica cui spetta la responsabilità di interpretare le istanze avanzate dalla società civile e dal mondo del lavoro: spetta, invece, agli studenti, alle famiglie, ai sindacati di categoria, alle

26

associazioni culturali partecipare attivamente a questa stagione delle riforme, avanzando proposte e sollecitando soluzioni; spetta al Governo che ha posto la scuola tra gli obiettivi prioritari della sua attività, abbandonare le affermazioni di principio per adottare interventi risolutivi e comunque congrui alle legittime attese della società civile.

3. Il reperimento delle risorse finanziarie

Nella scuola che cambia e che si riorganizza per rispondere efficacemente alle sollecitazioni di una società che si trasforma sempre più velocemente, l'obiettivo della politica è dirigere la propria attenzione verso questo nevralgico settore della vita nazionale in forme nuove, progettandone lo sviluppo con congrue risorse economiche.

Non a caso "la questione scuola" ha trovato solenne espressione nel programma del Governo e negli impegni di tutte le forze politiche presenti in Parlamento. Si tratta quindi di dare seguito agli impegni assunti nei confronti del Paese, modulando un piano organico di finanziamento a sostegno sia delle riforme della scuola, sia della professionalità richiesta al suo personale.

A tale riguardo, lo SNALS chiede che sia destinata permanentemente alla scuola una quota del PIL, da determinare adeguandola a quella degli altri Paesi della Comunità Europea e che sia previsto, in un apposito provvedimento legislativo, il reinvestimento nella scuola delle economie di bilancio già conseguite con la cosiddetta "razionalizzazione" della spesa per l'istruzione.

Comunque, le sole risorse con copertura certa, per effetto della Legge finanziaria '98 e degli altri provvedimenti legislativi, nonché i finanziamenti "possibili" previsti dal D.P.E.F. del maggio '98 non costituiscono l'equa controprestazione alle complesse prestazioni legate alle nuove responsabilità e ai nuovi oneri, né possono consentire il raggiungimento dell'irrinunciabile perequazione retributiva.

4. Il quadro normativo

Lo SNALS ritiene che la scuola, per le sue libertà costitutive, non debba e non possa essere assimilata agli altri comparti del Pubblico Impiego e che gli effetti prodotti dal d.lgs. n. 29/93 non debbano riguardare i titolari della funzione educativa, la cui atipicità è peraltro riconosciuta direttamente dal d.lgs. n. 35/93 ed indirettamente dalla stessa legge n. 59/97 che distingue tra la "scuola-istituzione" ricadente nella sfera dello Stato ed il servizio scolastico demandato all'Ente Regione per le competenze spettanti.

Mentre le attività coessenziali all'esercizio della funzione docente prescindono dunque dalla "*ratio pattizia*" che ispira e legittima la privatizzazione del rapporto d'impiego, gli atti e le azioni conseguenti all'organizzazione dell'attività didattica e del servizio scolastico "in genere", aventi ragione servente la funzione, sono contrattualizzabili.

In ragione di tali premesse, lo SNALS chiede che siano definiti innanzitutto i profili degli operatori scolastici per individuare gli spazi operativi connessi alla funzione e quelli afferenti il servizio, la cui distinzione è indispensabile sia alla formulazione del quadro normativo regolamentante il rapporto di lavoro, sia all'elaborazione dell'impianto

27

retributivo.

In tal senso il rinnovo contrattuale va interpretato all'interno della più ampia azione riformistica dello Stato e deve rispondere alle scelte di politica scolastica che il Governo ed il Parlamento vorranno fare nella consapevolezza che, solo assicurando al personale una carriera professionalmente appagante, sarà possibile raggiungere standard di qualità in materia d'istruzione e di formazione.

Il rinnovo del contratto non può quindi risolversi nella meccanica applicazione di direttive ministeriali discendenti dall'Accordo sul costo del lavoro, ma postula nuove opzioni a tutela delle scelte da fare nella direzione dell'investimento e della formazione.

Il problema scuola, d'altronde, attraversa l'intera società civile e non va posto, né risolto, con schemi dettati da ragioni economicistiche e/o peggio "ragionieristiche", soprattutto se si riconosce, come l'attuale governo afferma di riconoscere, non solo la funzione educativa, ma anche il ruolo di raccordo tra la domanda di occupazione e l'offerta di lavoro. E se l'integrazione tra istituzione-formazione-educazione amplia lo scenario dell'azione del personale della scuola, l'intero Parlamento deve responsabilmente ripensare le scelte di politica scolastica, al fine di mettere i giovani nelle condizioni di accedere con qualificate competenze al mercato europeo.

In tale scenario la questione del personale acquista la giusta dimensione essendo indispensabile ed improcrastinabile garantire non solo adeguate retribuzioni ai carichi di lavoro, ma anche interventi mirati alla formazione di quelle nuove professionalità cui affidare l'innovazione.

In dettaglio, la piattaforma contrattuale dello SNALS prende in considerazione:

- il decreto legislativo n. 35/93;
- il decreto legislativo n. 29/93 e successive modificazioni;
- l'accordo sul lavoro del 1993;
- la legge n. 59/97;
- i provvedimenti attuativi della legge n. 59/97;
- il decreto legislativo sulla contrattazione integrativa;
- l'atto di indirizzo per il rinnovo contrattuale della scuola.

Lo SNALS, con riferimento al quadro normativo di cui sopra, chiede:

- il pieno riconoscimento, a norma del d.lgs. n. 35/93, dell'atipicità della scuola;

- l'impegno per una politica dello sviluppo e degli investimenti;

- la contrattazione su due *tavoli*: quello tecnico (ARAN) e quello politico (per l'individuazione di risorse aggiuntive da destinare alla scuola, in ragione dell'innovazione e degli ulteriori oneri e responsabilità discendenti dell'autonomia e dalle riforme ordinamentali e strutturali in atto e in itinere).

28

5. La politica del personale

La libertà costitutiva della scuola si sostanzia nell'autonoma capacità progettuale di ogni singola istituzione quale espressione di un concerto di volontà tese a garantire, nel rispetto della libertà d'insegnamento, il pieno esercizio del diritto allo studio e della libertà di apprendimento degli allievi, assicurando pluralità di percorsi didattici e flessibilità organizzativa, in ragione della valenza educativa dell'offerta formativa.

Il nuovo quadro normativo deve prevedere la distinzione tra prestazioni connesse alla funzione, attività aggiuntive obbligatorie ed attività aggiuntive non obbligatorie e la legittima richiesta di retribuire le prime secondo parametri ricavabili dalle responsabilità e dalle professionalità ad esse congiunte, e per le altre due attività "il compenso accessorio", da definire in ragione della qualità e della quantità del servizio prestato.

Sussiste, poi, l'urgenza di avviare una realistica e proficua azione di formazione dei docenti che metta gli stessi nelle condizioni di progettare curricola articolabili su obiettivi didattici diversificati.

Lo SNALS, in ragione dell'atipicità della funzione esercitata dagli operatori della scuola, chiede infine che siano rivisti gli effetti discendenti dall'applicazione del dettato normativo di cui al decreto legislativo n. 29/93 e che per tutto il personale della scuola siano declinati diritti e prestazioni in osservanza del decreto legislativo n. 35/93, sussistendo la distinzione tra servizio strumentale e servizio da rendere alla persona.

E', pertanto, doveroso procedere nel breve tempo ad una ridefinizione del rapporto di lavoro nel rispetto delle seguenti indicazioni normative:

- il sostegno alla formazione in servizio;
- la definizione "certa" dell'orario di lavoro ed il riconoscimento del cosiddetto "lavoro sommerso";
- le modifiche sostanziali ai lacunosi istituti riguardanti le ferie, i permessi, le assenze;
- la possibilità di anticipazioni sul trattamento di fine rapporto (TFR);
- il riconoscimento ai fini previdenziali degli anni di studio eccedenti l'obbligo scolastico e richiesti come titolo di accesso per l'assunzione;
- il riconoscimento ai docenti degli istituti giuridici che regolano i lavori usuranti;
- la tutela dei diritti del personale in quiescenza e dei pensionandi;
- la previsione di norme transitorie per la gestione di eventuali esuberi;
- la definizione di norme disciplinari rispondenti all'atipicità delle professionalità del comparto;
- la possibilità di ricorso gerarchico, in prima istanza, su tutti gli atti.

Va, altresì, garantita l'applicazione dei benefici contrattuali, ai fini previdenziali e di buonuscita, al personale che sarà collocato in quiescenza nel periodo di vigenza contrattuale.

Con riferimento alle retribuzioni lo SNALS chiede:

- una progressione di carriera strutturata per fasce di anzianità con l'introduzione di una "carriera apicale" per una percentuale da definire mediante concorso per soli titoli e non più una carriera articolata a "gradoni" e legata a forme di pseudo-aggiornamento;

- la contrattazione di tutte le prestazioni con adeguata retribuzione, attraverso la definizione di tre voci:
  a) tabellare;
  b) indennità connessa alla funzione, (quale elemento accessorio di retribuzione per le responsabilità e gli oneri derivanti dall'innovazione);
  c) compensi accessori e aggiuntivi.

6. La strategia sindacale

L'urgenza di porre in essere le condizioni perché sia sottoscritto un contratto collettivo di lavoro per tutti gli operatori scolastici ispirato ai principi del D. Lgs. n. 35 legittima la richiesta del Tavolo politico.

Due sono le richieste irrinunciabili:

1) il riconoscimento dell'atipicità e la ridefinizione, in ragione di tale atipicità, del quadro normativo cui riferire diritti e doveri del personale della scuola, nonché il nuovo profilo del docente e del personale ATA, poiché è stato già definito il nuovo profilo del Dirigente scolastico con decreto legislativo;

2) l'approvazione di un piano pluriennale di investimenti.

30

LE SCHEDE DI RIFERIMENTO

Le risorse economiche

Le risorse economiche a disposizione del rinnovo contrattuale sono quelle derivanti da documenti di programmazione economico-finanziaria e leggi finanziarie.

Lo SNALS ritiene che tali risorse siano insufficienti e chiede:

- il reinvestimento delle economie di bilancio conseguenti ai tagli già operati nel comparto scuola;
- l'investimento di una quota parte del PIL da determinare in termini crescenti;
- l'approvazione di un piano pluriennale di finanziamento per la scuola;
- il rigoroso rispetto degli impegni assunti dal governo e recepiti dal DPEF del maggio 1998;
- la contrattualizzazione di tutte le risorse finanziarie con specifica destinazione derivanti da leggi (ad esempio l'ampliamento dell'offerta formativa).

Lo SNALS, consapevole dei vincoli posti dal quadro normativo vigente e, in particolare, dal d.lgs. n. 29/93 e dall'Accordo sul costo del lavoro del luglio '93, chiede di destinare una Sessione parlamentare al problema scuola ed interpreta il *tavolo politico* attivato presso il Ministero della Pubblica Istruzione quale sede per la definizione dei principi fondamentali che dovranno ispirare l'impianto contrattuale da sottoporre all'approvazione degli operatori della scuola ed all'attenzione dello stesso Parlamento.

Gi obiettivi contrattuali

Lo SNALS intende dare carattere di novità sostanziale al contratto 1998/2001, ponendo in essere le condizioni per il pieno riconoscimento del ruolo sociale del personale della scuola, peraltro gravato da nuovi oneri e responsabilità.

L'atipicità è rivendicata al fine del riconoscimento, sul piano giuridico, normativo ed economico, della funzione esercitata dai titolari della libertà d'insegnamento e dal personale preposto all'organizzazione del servizio scolastico; sul piano retributivo, lo SNALS prevede inoltre il ricorso all'istituto della contrattazione per l'equa retribuzione (accessorio e aggiuntivo) delle attività eccedenti la funzione.

Ferma restante la distinzione tra servizio coessenziale alla funzione educativa e servizio ad essa accessorio, lo SNALS chiede la perequazione delle retribuzioni a tutti i livelli all'interno del pubblico impiego, quale premessa per il progressivo adeguamento degli stipendi percepiti dai nostri operatori scolastici a quelli riconosciuti negli altri Paesi della Comunità Europea e considera ricadenti nella *"sfera privatistica"* del rapporto d'impiego le sole attività aggiuntive non obbligatorie.

In dettaglio la piattaforma dello SNALS declina i seguenti obiettivi irrinunciabili:

- riconoscimento dell'atipicità della scuola;
- salvaguardia della libertà d'insegnamento;
- piena valorizzazione della professionalità degli operatori della scuola, ridefinendo l'attuale quadro normativo e riconoscendo adeguate retribuzioni, da rapportare a quelle attribuite negli altri comparti del pubblico impiego, nonché a compenso degli ulteriori oneri derivanti dalle riforme in atto;
- sostegno alla formazione in servizio ed all'aggiornamento;
- progressione di carriera strutturata per fasce di anzianità, non più legate a forme di pseudoaggiornamento, con l'introduzione di una "carriera apicale" per una percentuale da definire mediante concorso per soli titoli;
- definizione certa dell'orario di servizio;
- stabilità degli organici;
- contrattualizzazione di tutte le attività eccedenti la funzione;
- modifiche sostanziali ai lacunosi istituti riguardanti le ferie, i permessi, le assenze del personale a tempo determinato ed indeterminato;
- progressivo adeguamento delle retribuzioni a quelle riconosciute negli altri Paesi della Comunità Europea;
- la possibilità di anticipazione sul TFR;
- il riconoscimento ai fini previdenziali degli anni di studio eccedenti l'obbligo scolastico e richiesti come titolo di accesso;
- la tutela dei diritti del personale in quiescenza e dei pensionandi;
- il riconoscimento ai docenti degli istituti giuridici che regolano i lavori usuranti;
- la previsione di norme transitorie per la gestione di eventuali esuberi;
- la definizione di norme disciplinari rispondenti all'atipicità delle professionalità del comparto;
- la possibilità di ricorso gerarchico, in prima istanza, su tutti gli atti.

L'impianto retributivo

L'impianto retributivo si articola su tre voci:

- tabellare;
- indennità connessa alla funzione;
- compensi accessori ed aggiuntivi.

A riguardo la piattaforma dello SNALS, oltre alla dovuta salvaguardia del reale potere d'acquisto delle retribuzioni, prevede:

- la perequazione della retribuzione degli operatori scolastici a quella di altri comparti pubblici e privati, nonché a quella vigente negli altri Paesi della Comunità Europea;

- il riconoscimento dell'indennità di funzione legata anche all'innovazione per tutto il personale della scuola;

- la contrattualizzazione e conseguente retribuzione delle attività non obbligatorie eccedenti la funzione con adeguata loro perequazione agli emolumenti riconosciuti per analoghe prestazioni a figure esterne assimilabili.

Il dirigente scolastico

Il ruolo del dirigente scolastico, quale garante delle libertà costitutive della scuola, si concretizza nell'esercizio della funzione educativa e nelle potestà di direzione, di coordinamento, di valorizzazione delle risorse e di indirizzo, come da dettato normativo, di cui al d.lgs. n. 59/98.

Lo SNALS chiede:

- il riconoscimento dell'atipicità del dirigente scolastico;
- nella fase transitoria (fino cioè all'inquadramento nel ruolo dirigenziale regionale) l'attribuzione dell'indennità di funzione opportunamente incrementata a compenso delle maggiori responsabilità e degli oneri connessi alla scuola dell'autonomia; successivamente, (all'atto dell'inquadramento nel nuovo ruolo) il trattamento dirigenziale rapportato alle responsabilità e agli oneri specifici della funzione;
- la contrattualizzazione dei criteri per la mobilità territoriale e l'orario di servizio;
- la definizione certa degli ambiti di responsabilità connessi all'esercizio della funzione e delle competenze istituzionali;
- l'individuazione degli ambiti e delle modalità di contrattazione a livello d'istituto.

Il personale docente

Il docente, quale titolare della libertà di insegnamento, va garantito nell'esercizio della sua funzione, tutelando la sua potestà in materia di progettazione e programmazione didattica da esercitare all'interno del collegio per la definizione e realizzazione della autonoma progettazione di ogni singolo istituto.

La complessità della professionalità postula comunque un consistente investimento nella formazione in servizio e nell'aggiornamento. Occorre, altresì, porre in essere tutte le condizioni perché l'attività del docente sia socialmente valorizzata ed economicamente gratificante, prevedendo uno sviluppo di carriera che incentivi meriti e competenze.

Dal che discende:

- il riconoscimento dell'atipicità e dell'unicità della funzione docente a tutela della libertà d'insegnamento;
- la piena valorizzazione, in termini normativi ed economici, della professionalità docente per come si configura nella scuola dell'autonomia;
- l'attribuzione di indennità aggiuntive conseguenti ai nuovi oneri ed alle responsabilità eccedenti la funzione;
- la contrattualizzazione di tutte le attività non obbligatorie eccedenti la funzione;
- una progressione di carriera strutturata per fasce di anzianità, non più articolata a "gradoni" e legata a forme di pseudoaggiornamento, con l'introduzione di una "carriera apicale" per una percentuale da definire mediante concorso per titoli;
- la certezza degli obblighi di servizio e del quadro normativo;
- l'incarico di tutoraggio in raccordo con l'università;
- l'individuazione di figure professionali all'interno dell'unicità del profilo docente e ferme restanti le forme previste per la progressione e lo sviluppo di carriera degli insegnanti.
- la contrattualizzazione dei criteri per la mobilità.

Il personale A.T.A.

I servizi, indispensabili supporti all'attività didattica, si configurano nella loro rilevanza funzionale soprattutto all'interno della scuola dell'autonomia, la cui progettualità postula responsabili forme di integrazione fra soggetti demandati ad atti ed interventi qualificanti l'offerta formativa. In tal senso è indispensabile riconoscere, tutelare e promuovere la professionalità del personale ATA, definendone i nuovi ambiti di responsabilità e le competenze.

Dal che discendono le richieste di:

- costituire un'unità amministrativa basata su responsabilità definite e guidate dal Direttore Amministrativo;
- ridefinire tutte le figure indispensabili al funzionamento del servizio amministrativo, tecnico e generale della scuola dell'autonomia;
- strutturare carriere articolate per fasce di anzianità che premi i meriti riconosciuti e certificati, prevedendo una "carriera apicale" per una percentuale di organico da definire attraverso un concorso per titoli;
- sviluppare la carriera prevedendo forme di mobilità verticale;
- contrattualizzare tutte le attività eccedenti l'orario d'obbligo;
- attuare appositi corsi di formazione nel rispetto dei criteri fissati in sede di contrattazione decentrata;
- definire un orario di lavoro "certo" , sia pure nella flessibilità organizzativa del servizio;
- definire un quadro normativo che regolamenti il sistema relazionale del personale ATA all'interno della scuola dell'autonomia;
- contrattualizzare i criteri per la mobilità.

Formazione ed aggiornamento

L'attività di formazione è un diritto-dovere del personale della scuola e, in quanto tale, va regolamentata.

A riguardo si prevede che:

- l'attività di aggiornamento annuale obbligatoria debba essere contenuta nel limite massimo di ore dieci e che sia programmata dal Collegio dei docenti (per gli insegnanti) e dall'assemblea degli ATA (per il personale non insegnante) secondo le esigenze della programmazione d'istituto e nel rispetto della volontà dei singoli operatori della scuola;

- l'eventuale attività annuale obbligatoria di aggiornamento, conseguente a riforme strutturali ed ordinamentali, debba esaurirsi nell'arco massimo delle trenta ore e che la parte eccedente le dieci ore di obbligo vada retribuita quale attività aggiuntiva;

- la partecipazione del personale ad attività di formazione-aggiornamento sia considerata servizio a tutti gli effetti e che per la parte rientrante nell'obbligo, sussistendo i presupposti, sia previsto il trattamento di missione ed il rimborso delle spese di viaggio;

- il personale direttivo partecipa, previa autorizzazione del Provveditore agli studi ad attività di aggiornamento e di formazione secondo modalità e criteri da definire in sede di contrattazione decentrata;

- gli operatori della scuola (dirigenti, docenti e personale ATA) per ogni anno scolastico possano fruire di un periodo sabbatico, secondo criteri da fissare in sede di contrattazione decentrata nazionale;

- il Ministero della P.I. individui le Agenzie preposte all'aggiornamento ed alla formazione in servizio del personale della scuola, fermo restante il ruolo riconosciuto all'Università;

- le attività di formazione e di aggiornamento proposte al personale della scuola dalle Agenzie Private e, da Istituti statali e dell'Università si collochino all'interno di un quadro di riferimento che, predisposto dagli Uffici del Ministero della P.I., risponda alle reali esigenze della scuola.

37

ORARIO DI SERVIZIO

Personale direttivo

1. Il capo di istituto, in relazione alla posizione che ad esso spetta nell'istituzione scolastica e alla specificità delle funzioni e responsabilità assegnategli, organizza il proprio orario di lavoro nell'ambito dell'orario di servizio dell' istituzione secondo criteri della flessibilità, sulla base delle esigenze connesse all'esercizio delle funzioni di competenza, garantendo la presenza tutte le volte che sia richiesta dalla natura delle attività affidate alla propria responsabilità. Detto personale assicura comunque una presenza ordinaria di 36 ore settimanali.

Personale docente

1. L'attività di insegnamento si svolge in 25 ore settimanali nella scuola materna, in 22 ore settimanali nella scuola elementare e in 18 ore settimanali nelle scuole e istituti di istruzione secondaria ed artistica, tranne il caso di adozione del monte ore annuo.

2. Alle 22 ore settimanali di insegnamento stabilite per gli insegnanti elementari, vanno aggiunte 2 ore da dedicare, anche in modo flessibile e su base plurisettimanale, alla programmazione didattica da attuarsi in incontri collegiali dei docenti di ciascun modulo, in tempi non coincidenti con l'orario delle lezioni. Nell'ambito delle 22 ore di insegnamento, la quota orario eventualmente eccedente l'attività frontale e di assistenza alla mensa viene destinata, nella misura massima di 110 ore annue per ciascuna classe, ad attività programmate e deliberate dal collegio docenti per recuperi individualizzati o per gruppi ristretti di alunni, oppure per l'arricchimento dell'offerta formativa.

Le residue ore di contemporaneità non prevedono una specifica programmazione didattica e sono destinate alla sostituzione dei docenti assenti fino ad un massimo di 5 giorni nell'ambito del proprio modulo organizzativo o nel plesso di servizio.

L'obbligo di sostituzione dei colleghi assenti è assolto nel rispetto dell'orario di insegnamento stabilito per ciascun docente nell'ambito del piano annuale di attività deliberato dal collegio dei docenti.

Eventuali adattamenti e modificazioni dell'orario suddetto sono, peraltro, possibili con il preventivo accordo dei docenti interessati.

3. Negli istituti e scuole di istruzione secondaria, ivi compresi i licei artistici e gli istituti d'arte, i docenti, il cui orario di cattedra sia inferiore alle 18 ore settimanali, sono tenuti al completamento dell'orario di insegnamento da realizzarsi mediante la copertura di ore di insegnamento disponibili in classi collaterali non utilizzate per la costituzione di cattedre orario, in interventi didattici ed educativi integrativi, con particolare riguardo per la scuola dell'obbligo, alle finalità indicate al comma 2, nonché mediante l'utilizzazione in eventuali supplenze e, in mancanza, rimanendo a disposizione anche per attività parascolastiche e interscolastiche. Rimane fermo quanto disposto dal comma 7 ultimo periodo dell'art. 14 del D.P.R. n. 399 del 1988.

Gli obblighi di lavoro si articolano in:

A) Orario frontale di docenza (da retribuire con lo stipendio base):
Qualora sia deliberato dal collegio dei docenti l'orario può essere articolato

diversamente, anche in base plurisettimanale, ma nei limiti di un monte ore annuo, intendendo l'ora come unità orario didattica, indipendentemente dalla sua durata. Il monte ore annuo va rapportato ai 200 giorni di lezione pari a 33 settimane annuali.

Sulla base della programmazione educativo-didattica, il Collegio dei docenti ne delibera la ripartizione nell'arco dell'anno scolastico definendo gli impegni relativi ai singoli docenti per tutto l'anno scolastico, ivi compreso quelli derivanti da eventuali contemporaneità.

Va determinato un tetto massimo orario frontale giornaliero, al fine di garantire la qualità dell'insegnamento prestato (non oltre 5 ore giornaliere nel caso di un solo turno, non oltre 6 ore giornaliere nel caso di apertura pomeridiana della scuola). L'orario va strutturato, comunque, nel tetto massimo di 5 giorni settimanali.

B) Attività comuni connesse alla funzione (da retribuire con indennità)

Partecipazione organi collegiali:

Collegio dei docenti (sia in plenaria che in eventuali sue articolazioni interne, nell'ambito dell'orario di convocazione dello stesso) massimo 30 ore.

Consigli di classe massimo 40 ore.

Adempimenti dovuti

- Tenuta registri personali e di classe.
- Partecipazione ai Consigli di intersezione della scuola dell'infanzia e ai consigli di interclasse e di classe per lo svolgimento degli scrutini periodici e finali.
- Rapporti periodici scuola-famiglia (individuali e collegiali) fino ad un massimo di 10 ore secondo modalità deliberate dal Collegio dei docenti.

Attività' di aggiornamento

- Autoaggiornamento
- Partecipazione ad iniziative deliberate dal Collegio dei docenti in funzione della programmazione di istituto fino ad un massimo di 10 ore

Ogni attività richiesta, oltre al monte ore annuo preindicato, va retribuita a parte.

C) Prestazioni connesse alla funzione da retribuire

C_1) *Obbligatorie:*

a) partecipazione ai consigli di interclasse e di classe, per la parte eccedente le 40 ore annue previste;
b) partecipazione alle commissioni di esame da retribuire con apposita indennità;
c) attività di aggiornamento derivante da piani conseguenti all'introduzione di riforme strutturali e di ordinamento secondo modalità da definire con la contrattazione nazionale decentrata;
d) preparazione lezioni ed esercitazioni e verifiche intermedie finali forfettizzate in ore 80 annuali per docente e per classe;
e) revisione e valutazione elaborati per le discipline con doppia valutazione (Prova orale e prova scritta/scrittografica) forfettizzate in ore 30 annuali per classe e materia;
f) assistenza e vigilanza alunni per il periodo di presenza a scuola non compreso nell'attività curriculare forfettizzato in ore 10 annuali;
g) esercizio funzione verbalizzante negli organi collegiali forfettizzate per singola verbalizzazione: in ore 2 per il Collegio dei Docenti; forfettizzate per singola verbalizzazione: in 30 minuti per il Consiglio di Classe;
h) rapporti scuola-famiglia per la parte oraria eccedente le 10 ore annuali.

C_2) *Facoltative:*

a) attività di insegnamento: Ore di docenza aggiuntive, ivi comprese quelle relative alle attività di recupero e di sostegno;

b) attività non di insegnamento: il collegio dei docenti definisce, per ogni anno scolastico, le seguenti attività, tenendo conto della disponibilità delle risorse economiche, sulla base dei criteri generali stabiliti in sede di contrattazione decentrata, in modo forfettizzato annuo per:

- collaborazione con il Dirigente Scolastico in relazione alla complessità dell'istituto e all'onere assegnato al singolo collaboratore, previa delibera del Consiglio di istituto;
- partecipazione a commissioni deliberate dagli organi competenti;
- accettazione di responsabilità individuali in relazione a specifiche attività (a mero titolo esemplificativo: prevenzione e sicurezza, laboratori, biblioteca, tutoraggio per docenti in prova, ecc.);
- direzione e vigilanza di sezione staccata o sede coordinata o plesso;
- partecipazione ad attività di aggiornamento autorizzate dall'Amministrazione, nella parte eccedente rispetto all'obbligo.

c) Ogni altra attività regolarmente deliberata nell'ambito della disponibilità finanziaria dell'istituto.

Nota: Le forfettizzazioni annue, così come gli impegni obbligatori, sono applicate in proporzione all'orario di servizio.

Personale ATA

1. In attesa della riforma del sistema scolastico resta ferma l'attuale disciplina dell'orario di lavoro secondo gli istituti previsti dagli artt. 35, 36 e 37 del D.P.R. n. 209 del 1987 e dell'art. 14, comma 15, del D.P.R. n. 399 del 1988.

2. Il personale ATA svolge altresì attività, in aggiunta all'orario di cui al 1° comma, non obbligatoria e retribuita secondo le modalità previste per il lavoro straordinario.

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO DEL BILANCIO

Roma, 24 luglio 1998

Per opportuna conoscenza degli On.li senatori, si comunica che è disponibile il seguente documento prodotto dal Servizio del Bilancio:

Nota di lettura n. 29: A.S. 1452-B: "Disposizioni in materia di anticipazioni di tesoreria all'INPS".

Il documento può essere richiesto alla Segreteria del Servizio del bilancio (tel. 3444) o in Archivio.

41

9/

Roma, 24 luglio 1998

Per opportuna conoscenza degli On.li senatori, si comunica che è disponibile il seguente documento prodotto dal Servizio del Bilancio:

Elementi di documentazione n. 17: A.S. 2793-B-ter - Disposizioni in materia finanziaria e contabile.

Il documento può essere richiesto alla Segreteria del Servizio del bilancio (tel. 3444) o in Archivio.

ASSR

Parlamento01

42

00187 Roma, 21.7.98

Via Toscana, 12 - Tel. (06) 47591
Telex N. 613421 CRI ROM I
Telegrammi CRI ROM 00187 ROMA
C/C Postale N. 300004

CROCE ROSSA ITALIANA
COMITATO CENTRALE

Codice Fiscale n. 01926810583
Partita IVA n. 01019341005

ISPETTORATO NAZIONALE VOLONTARI DEL SOCCORSO

Servizio

Protocollo N. 171954

Rif. foglio N. del

Allegati

Argomento:

Ai Parlamentari della Repubblica

Inviamo in allegato la mozione approvata all'unanimità dal Consiglio Nazionale dei Volontari del Soccorso della C.R.I. nella sua ultima seduta del 18/7/1998.

Ci auguriamo che i sentimenti espressi Vi trovino solidali.

Con i migliori saluti.

Il Capo della Segreteria
(dr. Vittorio LELLI)

Telefax pref.: 06 - SAGE: 4759355 - 4759356 - SAI: 4759223 - Personale: 4759354 - Reg.Uff.Fiscale: 4759352 - Serv.Ispett.: 4759347 - SASA: 4759353 - Seg.Dir.Gen.: 42870115 - II.VV. Ispett.Naz.: 4759359 - VdS Ispett.Naz.: 4759357 - Uff.Stampa: 4759358 - Uff.Prot.: 44244534 - Patrimonio: 42086563 - Pionieri: 4759335 - Assicurazioni e Previdenza: 4759379 - Com.Femm.le: 4759266

MOZIONE n. 1

Il Consiglio Nazionale dei Volontari del Soccorso riunitosi a Roma il 18 luglio 1998

PRESO ATTO

Della dichiarazione del Presidente Generale della CRI che ha annunciato di aver sporto querela a nome della CRI contro il dott. Massimo BARRA Ispettore Nazionale VdS, membro del Consiglio Direttivo Nazionale e medaglia d'oro al merito della CRI

RILEVA

l'assoluta pretestuosità ed infondatezza in fatto e in diritto di tale iniziativa risibile e sicuramente non consona alle tradizioni e allo spirito della CRI

SOTTOLINEA

come tale iniziativa non possa che essere interpretata come inaccettabile e grave atto di censura politica nei confronti dell'intero Corpo Nazionale dei Volontari del Soccorso

RIBADISCE

la gravità dei danni arrecati dal perdurante centralismo burocratico del Comitato Centrale che ha impedito e impedisce l'armonico sviluppo della CRI con particolare riferimento alle regioni centro meridionali ove sussistono grandi potenzialità finora mortificate

DECIDE

di autodenunciarsi in blocco, condividendo e sottoscrivendo le dichiarazioni oggetto di querela

ESPRIME

piena solidarietà all'Ispettore Nazionale VdS, dr. Massimo Barra

DA' MANDATO

al Consiglio Esecutivo VdS di trasmettere il testo della Presente mozione al Sig. Presidente della Repubblica, Alto Patrono della Croce Rossa Italiana, al Sig. Presidente del Consiglio dei Ministri, ai Ministri della Sanità e della Difesa e ai Parlamentari della Repubblica affinché siano resi edotti dello stato di profondo disagio esistente in seno alla Croce Rossa Italiana.

44

COM. I. D. AN.

COMITATO ITALIANO PER I DIRITTI DEGLI ANZIANI

Il Presidente

00191 Roma, li 10 LUG 1998
Via Valdagno, 31 - Tel. 36304073

Cent.mo
On.le De Martino Francesco
Senato della Repubblica
C.so Rinascimento
00186 ROMA

Illustre Signore,

mi permetto disturbarLa e pregarLa di dare un'occhiata al programma nel libro del COM.I.D.AN. che Le allego. Le segnalo in particolare:

- alla pag 181i fini del COM.I.D.AN.;
- alla pag. 179i prestigiosi aderenti al Comidan;
- alla pag. 140 il messaggio del COM.I.D.AN.

Ogni anno, in preparazione alla Giornata Mondiale dell'Anziano proposta dall'ONU per il 1999, il COM.I.D.AN. Comitato Italiano per i Diritti degli Anziani, promuove una Giornata dell'Anziano. Quest'anno si terrà il 1 di ottobre nella Sala dello Stenditoio al S. Michele a Ripa del Ministero per i Beni Culturali.

Inviteremo, tra gli altri, gli illustri Premi Nobel, scienziati, giornalisti, attori, registi anziani e il Cardinal Tonini.

Quest'anno il tema generale su cui ci permettiamo chiedere anche il Suo intervento è questo: "COME VIVERE BENE LA LONGEVITA".

Immagini Lei quanto sarebbe per noi preziosa la Sua presenza! Ci saranno di certo tutte le televisioni e potremo meglio raggiungere il nostro scopo che è quello di informare gli italiani sulla urgente presa di coscienza di una nuova cultura e di un nuovo assetto sociale, posti di fronte non solo al numero degli anziani ma in particolare alla nuova qualità dell'anziano di oggi, che vuole essere una risorsa e non un peso per la società.

Sono certo, e ripeto, che la Sua ambita partecipazione darebbe un grande impulso al nostro lavoro e Le sarò immensamente grato se potrà darci una risposta positiva non oltre il 18 agosto.
La saluto e la ringrazio con tanta stima, cordialità e riconoscenza, Suo.

Livio Labor

Segreteria: Dott. A. De Nadai c/o E. I. S. S. (Ente Italiano di Servizio Sociale)
Viale Baldelli, 41 - 00146 Roma - Tel. 06 / 5410603-288 - Fax 06 / 5402762

PROGRAMMA DELLA GIORNATA MONDIALE DELL'ANZIANO 1998

1 Ottobre 1998

Sala dello Stenditoio presso il Complesso Monumentale del S. Michele a Ripa - Via del S. Michele, 22 - 00153 - Roma

Ogni anno il COM.I.D.AN. - Comitato Italiano per i Diritti degli Anziani, in preparazione alla Giornata Mondiale dell'Anziano proposta dall'ONU per il 1999, promuove una Giornata dell'Anziano.

Quest'anno la Giornata si terrà il 1 di Ottobre nella Sala dello Stenditoio al S. Michele a Ripa del Ministero per i Beni Culturali.

Inviteremo a parlare, tra gli altri, gli illustri Premi Nobel, scienziati, giornalisti, attori, registi anziani e il Cardinal Tonini.

Quest'anno il tema generale è questo: *"COME VIVERE BENE LA LONGEVITA'"*.

Anche così potremo meglio raggiungere il nostro scopo che è quello di informare gli italiani sulla urgente presa di coscienza di una nuova cultura e di un nuovo assetto sociale, posti di fronte non solo alla crescita del numero degli anziani ma in particolare alla nuova qualità dell'anziano di oggi, che vuole essere una risorsa e non un peso per la società.

ELENCO PERSONAGGI INVITATI PER IL 1 OTTOBRE 1998

Bartali
Bausola Prof. Adriano
Bertoni Sen. Raffaele
Biagi Enzo
Bobbio Prof. Norberto
Calindri Ernesto
Caponetto Sen. Antonino
Carbone On.le Prof.Giuseppe
Castaldo Dr. Fabrizio
De Martino On.le Senatore Prof. Francesco
De Rita Giuseppe
Desio Prof. Ardito
Dulbecco Prof. Renato
Ferro Turi
Fo' Dario
Foa Vittorio
Gassmann Vittorio
Gazzolo Nando
Hack Prof. Margherita
Ingrao Pietro
Leopoldo Elia
Leroy Philip
Levi Montalcini Rita
Lizzani Carlo
Lollobrigida Gina
Lombardini Prof. Siro
Loren Sofia
Mafai dr.ssa Miriam
Manfredi Nino
Miglio On.le Senatore Prof. Gianfranco
Modigliani Franco
Mondaini Sandra
Monicelli Mario
Onida Sen. Valerio
Ossicini On.le senatore Prof. Adriano
Paratore Prof. Ettore
Pellegrino Senatore
Piccoli On.le Flaminio
Proclemer Anna
Rubbia Prof. Carlo
Scaccia Mario
Scalfari Eugenio
Scalfaro Oscar Luigi
Scaparro Maurizio
Scarascia Mugnozza Gian Tommaso
Scognamiglio On.le Renato
Scola Ettore

Severino Prof. Emanuele
Sordi Alberto
Sylos Labini Paolo
Taviani On.le Sen. Prof. Paolo Emilio
Tonini Card. Ersilio
Valli Alida
Vassalli On.le Giuliano
Veronesi Prof. Umberto
Vertone Grimaldi On.le Sen. Saverio
Vianello Raimondo
Villari Rosario
Volcic Demetrio
Zavoli Sergio
Zevi Tullia
Zichichi
Bosco dr.ssa TINA
Ulivi Prof. FERRUCCIO

ASSR

"A TUTTI I SENATORI"

On. Marco Boato

CAMERA DEI DEPUTATI N. 5010

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del deputato BOATO

Istituzione della Assemblea per la revisione della parte seconda della Costituzione

Presentata il 19 giugno 1998

ONOREVOLI COLLEGHI ! – Con l'arresto dei lavori parlamentari sul progetto elaborato dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, anche il terzo tentativo di portare a termine una complessa opera di revisione costituzionale attraverso il lavoro istruttorio di una speciale Commissione a composizione bicamerale sembra avviarsi ad un esito negativo. Per comune riconoscimento rimane tuttavia viva la necessità di porre mano ad una organica revisione delle norme costituzionali concernenti la forma di Stato, la forma di governo, il Parlamento e il connesso sistema delle garanzie disegnate dalla Costituzione del 1948. Altrettanto diffusa è tuttavia la convinzione che la necessaria riforma dei moduli di organizzazione e funzionamento degli apparati pubblici, per quanto radicale, non possa comportare la messa in discussione dei valori di civiltà che si sono affermati nella consapevolezza sociale del nostro Paese anche grazie alla determinante azione di orientamento svolta dai princìpi di libertà e di giustizia sociale contenuti nei princìpi fondamentali e nella prima parte della Costituzione repubblicana. Di qui le giuste perplessità nei confronti delle proposte di istituzione di un'Assemblea costituente che inizi i propri lavori partendo dal presupposto di un potenziale azzeramento dell'intero ordinamento costituzionale esi-

stente. Gli esiti della messa in opera di una simile Assemblea sarebbero, come i precedenti storici insegnano, del tutto imprevedibili e gravemente destabilizzanti anche per gli assetti politici del nostro Paese.

La proposta di legge costituzionale che si presenta intende individuare una soluzione a questa *impasse* che oramai paralizza la questione della riforma istituzionale. Da un lato, il recente esito negativo dei lavori della Commissione bicamerale ha purtroppo confermato la perdurante validità del « paradosso costituzionale » teorizzato da G. Zagrebelsky: quanto più un determinato sistema politico necessita di una profondo intervento di riforma strutturale, tanto meno esso è capace di portare a termine tale intervento attraverso risorse endogene e le ordinarie vie parlamentari (quelle, per intenderci, disegnate nel nostro ordinamento dall'articolo 138 della Costituzione). Dall'altra parte, il ricorso a strumenti straordinari e in particolare alla diretta investitura popolare di un organo con pieno mandato costituente rischia di aprire quella destabilizzante fase di sospensione dell'intero ordinamento, compresi i diritti fondamentali, cui si è prima accennato.

La soluzione che qui si ipotizza prevede di dare vita ad un'Assemblea eletta dal popolo con lo specifico mandato di provvedere alla revisione della sola seconda parte della Costituzione del 1948. Il progetto di legge costituzionale impone all'Assemblea rigorosi limiti di competenza. Viene infatti esplicitamente precluso a questo organo di esaminare progetti di revisione dei principi fondamentali e della parte prima della Costituzione. Viene inoltre confermato il divieto, già contenuto nella vigente Carta costituzionale, di procedere alla revisione della forma repubblicana, divieto nel quale il pensiero costituzionale prevalente legge una sintetica espressione di fedeltà ai fondamentali princìpi di democrazia del sistema. È altresì espressamente precluso all'Assemblea l'esaminare atti di indirizzo e di sindacato ispettivo nei confronti del Governo. Questa ultima previsione è motivata dal fatto che l'Assemblea in questione si troverà ad operare in contemporanea con le due Camere titolari del rapporto fiduciario nei confronti dell'esecutivo: si intende così evitare qualsiasi rischio di sovrapposizione tra il piano di svolgimento dell'indirizzo politico legislativo ordinario e l'attività di revisione della Costituzione. Nella medesima direzione va la previsione di precludere alle due Camere, nel corso dei lavori dell'Assemblea incaricata della revisione costituzionale, l'esame delle proposte di legge costituzionale ricadenti nell'ambito di competenza assegnato alla Assemblea. Completa il sistema volto a tracciare una netta distinzione tra il campo di operatività dell'Assemblea e quello delle Camere la disposizione riguardante il deferimento all'Assemblea di tutti i progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione all'esame delle due Camere. Sotto il profilo della composizione dell'Assemblea, va infine menzionato lo stretto regime di incompatibilità previsto dall'articolo 6 della presente proposta di legge con cui si dispone, tra l'altro, l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di componente dell'Assemblea.

Definito nei termini rigorosi ora illustrati l'ambito di competenza dell'Assemblea, la presente proposta di legge provvede a definire in primo luogo le modalità di elezione dell'organo. L'ampio carattere rappresentativo, che deve essere proprio di un'assemblea con questo mandato, impone il ricorso ad un sistema di elezione di tipo proporzionale. Il presente progetto di legge sceglie tuttavia di dare attuazione a questo princìpio nel modo meno traumatico per il sistema, nella consapevolezza della necessità, da un lato, di non « inventare » un nuovo sistema elettorale accanto ai già numerosi sistemi diversificati attualmente in uso nel nostro Paese e, dall'altro, di non introdurre ulteriori fattori di turbativa al confronto politico improntato, a partire dal 1994, alla logica maggioritaria. Si prevede pertanto di eleggere l'Assemblea con le stesse modalità e nell'ambito delle medesime circoscrizioni definite dalla legge n. 18 del 1979 e successive modificazioni, per l'elezione dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo. Tale scelta ha sug-

gerito anche la soluzione di fissare la composizione dell'Assemblea in numero eguale a quello dei membri italiani del Parlamento europeo (ottantasette). Per semplificare le operazioni elettorali, si prevede inoltre che le elezioni europee e quelle dell'Assemblea abbiano luogo nello stesso giorno.

L'unica modificazione che viene apportata rispetto al sistema elettorale per le elezioni europee riguarda il voto di preferenza: si opta infatti per l'eliminazione delle preferenze in favore dell'elezione dei candidati di ciascuna lista nell'ordine in cui essi compaiono nella lista medesima, secondo quanto già previsto per l'assegnazione della quota proporzionale dei seggi della Camera dei deputati. Sono conseguentemente previste le modifiche necessarie anche con riferimento ai gruppi di liste collegate ammesse dalla legge n. 18 del 1979 per la partecipazione alle elezioni delle liste espressione di minoranze linguistiche.

Per quanto riguarda le modalità di approvazione del progetto di revisione costituzionale da parte dell'Assemblea, si prevede che questa concluda i propri lavori entro diciotto mesi dalla prima seduta. Per la disciplina dei lavori si fa rinvio alle norme del regolamento della Camera dei deputati. Per l'approvazione del progetto di revisione è richiesto il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea. Si prevede quindi di sottoporre a *referendum* popolare confermativo il progetto così approvato; con previsione analoga a quella contenuta nell'articolo 138 della vigente Costituzione, si prevede di non dare luogo al *referendum* in caso di approvazione del progetto con maggioranza almeno pari ai due terzi dei componenti dell'Assemblea.

Il meccanismo di approvazione così delineato sembra il più idoneo a coniugare la necessità della ricerca delle più ampie intese nella definizione del progetto con l'esigenza di apprestare sufficienti garanzie per gli orientamenti che dovessero emergere in dissenso dalle deliberazioni della maggioranza.

Vanno infine menzionate due importanti norme finali contenute nella presente proposta di legge.

Con l'articolo 11 si prevede di ridurre la durata del mandato del Presidente della Repubblica, che sarà eletto nel 1999, anticipandone la scadenza alla data di entrata in vigore della legge di revisione costituzionale approvata dall'Assemblea: si definisce così *a priori*, e a prescindere dalle contingenze politiche che potranno determinarsi in futuro, un fondamentale elemento di transizione dal sistema attuale al nuovo assetto costituzionale. Tale previsione sembra la più idonea a non pregiudicare le scelte che potranno essere operate in sede di revisione costituzionale in materia di forma di governo e di sistema di elezione del Capo dello Stato.

Con l'articolo 12 si dispone infine l'abrogazione della legge costituzionale n. 1 del 1997 con cui si è dato vita alla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali: la scelta dell'elezione dell'Assemblea per la revisione della parte seconda della Costituzione impone evidentemente di porre termine anche formalmente a quel diverso strumento giuridico.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

ART. 1.

(Istituzione dell'Assemblea).

1. È istituita l'Assemblea per la revisione della parte seconda della Costituzione, di seguito denominata « Assemblea ».

ART. 2.

(Competenza).

1. L'Assemblea è competente per l'esame e l'approvazione di un progetto di legge di revisione della parte seconda della Costituzione, escluso l'articolo 139, e delle disposizioni transitorie e finali della Costituzione stessa.

2. È precluso all'Assemblea l'esame di progetti di revisione dei princìpi fondamentali e della parte prima della Costituzione ovvero di suoi singoli titoli o articoli.

3. È precluso all'Assemblea l'esame di atti di indirizzo o di sindacato ispettivo nei confronti del Governo.

4. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino allo scioglimento dell'Assemblea è precluso al Parlamento l'esercizio del potere di revisione costituzionale nelle materie attribuite alla competenza dell'Assemblea stessa.

ART. 3.

(Composizione ed elezione).

1. L'Assemblea è composta da ottantasette componenti eletti nell'ambito delle circoscrizioni elettorali previste per l'elezione dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo dall'articolo 2 della legge 24 gennaio 1979, n. 18. Per la presentazione delle candidature e per l'elezione dei componenti dell'Assemblea si applicano le disposizioni dei titoli III, IV e V della legge 24 gennaio 1979, n. 18, con le modifiche di cui alla presente legge.

2. Nella votazione per l'elezione dei membri dell'Assemblea non è ammessa l'espressione del voto di preferenza. L'ufficio centrale circoscrizionale di ciascuna circoscrizione proclama eletti, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista secondo l'ordine progressivo di presentazione.

3. Quando in una circoscrizione sia costituito un gruppo di liste con le modalità indicate dall'articolo 12 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, e successive modificazioni, ai fini della assegnazione dei seggi alle singole liste che compongono il gruppo l'ufficio elettorale circoscrizionale divide la cifra circoscrizionale di ciascuna lista componente il gruppo per 1, 2, 3, 4, ... sino a concorrenza del numero dei seggi spettanti al gruppo di liste, e quindi sceglie, tra i quozienti così ottenuti, i più alti, in numero eguale a quello dei seggi da attribuire al gruppo, disponendoli in una graduatoria decrescente; si determinano in tal modo i quozienti più alti e, quindi, il numero di seggi spettanti ad ogni lista. Qualora, sulla base delle disposizioni di cui al presente comma, la lista di minoranza linguistica non ottenga neppure un seggio, l'ultimo seggio spettante al gruppo di liste collegate nella circoscrizione è comunque attribuito alla lista di minoranza linguistica, purché questa abbia ottenuto una cifra elettorale non inferiore a 50 mila.

ART. 4.

(Elettorato attivo e passivo).

1. Sono elettori dell'Assemblea i cittadini che entro il giorno fissato per la votazione sono iscritti nelle liste elettorali per l'elezione della Camera dei deputati.

2. Sono eleggibili all'Assemblea i cittadini aventi i requisiti di eleggibilità alla Camera dei deputati.

ART. 5.

(Indizione delle elezioni dell'Assemblea).

1. Le elezioni per l'Assemblea sono indette nella stessa data in cui hanno luogo le elezioni dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo del 1999.

ART. 6.

(Incompatibilità e status *dei componenti dell'Assemblea).*

1. La carica di membro dell'Assemblea è incompatibile con quelle di Ministro e di sottosegretario di Stato, di componente di una delle due Camere e di rappresentante italiano al Parlamento europeo; ai membri dell'Assemblea si applicano altresì le norme in materia di incompatibilità previste dalla legge per i membri del Parlamento della Repubblica.

2. Le situazioni di incompatibilità di cui al comma 1 sono risolte con opzione espressa entro trenta giorni dal verificarsi delle stesse; in mancanza dell'opzione il membro dell'Assemblea è dichiarato decaduto.

3. Al membro dell'Assemblea che cessa di farne parte a seguito di opzione o decadenza subentra il candidato che nella stessa lista e nella stessa circoscrizione segue immediatamente l'ultimo eletto.

4. L'Assemblea giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e incompatibilità.

5. Ai membri dell'Assemblea si applicano le disposizioni di cui agli articoli 67 e 68 della Costituzione; ad essi è corrisposta l'indennità spettante ai componenti della Camera dei deputati, ai sensi della legge 31 ottobre 1965, n. 1261.

ART. 7.

(Organizzazione e disciplina dei lavori).

1. Nella prima seduta l'Assemblea, presieduta provvisoriamente dal decano per età, elegge tra i suoi membri il Presidente, tre vicepresidenti e quattro segretari, che ne costituiscono l'Ufficio di presidenza.

2. I lavori dell'Assemblea sono disciplinati dalle disposizioni del regolamento della Camera dei deputati vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, in quanto applicabili.

3. L'Assemblea può demandare lo svolgimento di funzioni referenti a Commissioni composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi in essa costituiti.

4. In Assemblea e nelle Commissioni di cui al comma 3 le votazioni hanno luogo a scrutinio palese, salvo quelle riguardanti persone, che si effettuano a scrutinio segreto.

ART. 8.

(Iniziativa legislativa).

1. Ciascun membro dell'Assemblea può presentare progetti di legge nelle materie riservate alla competenza dell'Assemblea stessa.

2. Sono altresì assegnati alla competenza dell'Assemblea tutte le proposte e i disegni di legge presentati alle Camere nelle stesse materie fino alla data di entrata in vigore della presente legge.

ART. 9.

(Approvazione del progetto).

1. Sulla base dei progetti presentati ai sensi dell'articolo 8, l'Assemblea approva, a maggioranza assoluta dei propri componenti, entro diciotto mesi dalla prima seduta, una legge di revisione costituzionale nelle materie di cui al comma 1 dell'articolo 2. La legge può contenere disposizioni transitorie e finali necessarie alla sua attuazione.

2. La legge di cui al comma 1 è sottoposta a *referendum* popolare entro tre mesi dalla sua pubblicazione. La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

3. Non si fa luogo a *referendum* se la legge è stata approvata dall'Assemblea a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti.

ART. 10.

(Funzionamento dell'Assemblea).

1. L'Assemblea ha sede in Roma e si avvale delle strutture e del personale della

Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

2. Le spese di funzionamento dell'Assemblea sono poste a carico, in parti uguali, del bilancio interno della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

3. L'Assemblea è sciolta dal giorno successivo a quello della promulgazione da parte del Presidente della Repubblica della legge di revisione costituzionale.

ART. 11.

(Mandato del Presidente della Repubblica).

1. Il mandato del Presidente della Repubblica eletto successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge ha termine alla data di entrata in vigore della legge di revisione costituzionale di cui all'articolo 9; i suoi poteri sono prorogati sino all'assunzione delle funzioni da parte del nuovo Presidente della Repubblica.

ART. 12.

(Abrogazione della legge 24 gennaio 1997, n. 1).

1. La legge 24 gennaio 1997, n. 1, è abrogata.

ART. 13.

(Entrata in vigore).

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Stampato su carta riciclata ecologica

DDL13-5010
Lire 500

56

SENATO DELLA REPUBBLICA

Gruppo
Democratici di Sinistra-L'Ulivo
Il Presidente

Roma, 10 giugno 1998

Ai colleghi della Presidenza del Gruppo
Ai membri delle commissioni 5^,8^ e 13^
Ai colleghi eletti in Calabria e Sicilia

e p.c. A tutti i colleghi del Gruppo

LORO SEDI

Cari colleghi,

è convocata per **martedì 16 giugno,** alle ore **20.30**, presso l'Aula della commissione Agricoltura una riunione per discutere del progetto per la realizzazione del Ponte sullo Stretto di Messina - anche in vista del dibattito in Aula sull'argomento.

Tutti i componenti del Gruppo interessati sono invitati a partecipare.

In tempi brevi sarà convocata una riunione per fare il punto sulla costituenda Agenzia e sulle iniziative per lo sviluppo e l'occupazione nel Mezzogiorno.

Cordialmente

(Cesare Salvi)

57

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO DEL BILANCIO

Roma, 10 giugno 1998

Per opportuna conoscenza degli On.li senatori si comunica che è disponibile il seguente documento prodotto dal Servizio del Bilancio:

Documento di base n. 24: La decisione di bilancio per il triennio 1998-2000

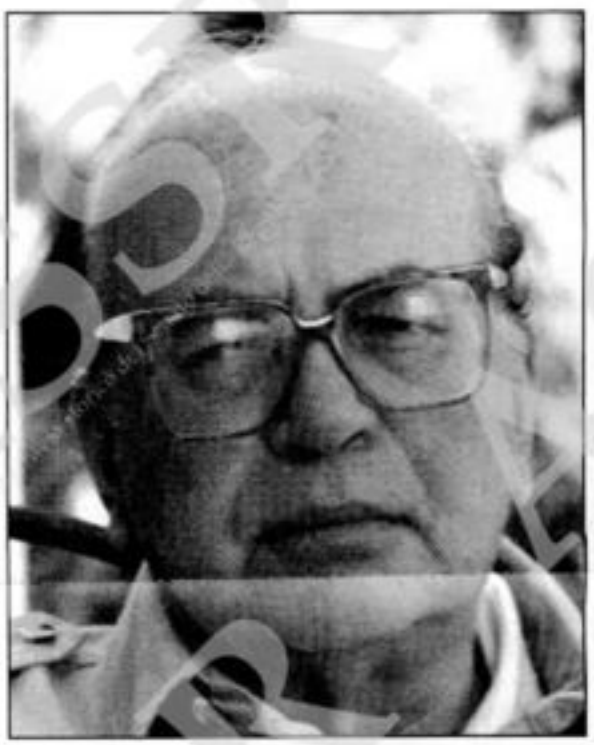
Il documento può essere richiesto alla Segreteria del Servizio del bilancio (3444) o in Archivio.

"Toccato il fondo, si aprirà un nuovo capitolo delle rivoluzioni sociali"

BETTINO CRAXI: "SPERO NELLE NUOVE GENERAZIONI"

di Francesca Zema

Gli inevitabili contraccolpi della globalizzazione in atto influiscono sulla natura dei rapporti sociali, politici ed economici nei singoli Paesi. All'ex segretario del Partito socialista italiano, già presidente del Consiglio dei ministri, on. Bettino Craxi, abbiamo rivolto sei domande relative alle principali tematiche attualmente sul tavolo della politica italiana ed europea.



Bettino Craxi a Hammamet

La globalizzazione in atto sta abbattendo barriere ma anche diritti, a cominciare da quelli dei lavoratori. E' possibile conciliare il 'villaggio globale' economico finanziario con il Welfare?

"*Il 'villaggio globale' sarà investito da terremoti competitivi. Il Welfare diventerà un lusso per pochi. Ed anche quei pochi dovranno ridurre la natura e l'ampiezza delle protezioni. Quando poi si sarà toccato il fondo si aprirà un nuovo capitolo delle rivoluzioni sociali.*"

In Europa si sta costruendo un moderno modello di sinistra, del quale il premier britannico, Tony Blair, è un po' l'alfiere. Si sta però rafforzando anche un certo tipo di destra, come in Francia. Dall'osservatorio di Hammamet, come vede l'Europa del prossimo futuro?

"*La sinistra perde i suoi vizi antichi ma tende ad assumerne altri. Tra lo statalismo e il liberalismo le vie di mezzo faticano a resistere. Le società della disoccupazione e delle immigrazioni sono inevitabilmente investite da fenomeni di estremismo radicale. L'Europa è sulla graticola delle sue contraddizioni e dei suoi ritardi. Di questo passo l'impoverimento è assicurato.*"

Nell'ambito della diaspora socialista, sono molti a proclamare di essere gli unici, legittimi eredi della tradizione socialista. Anche i postcomunisti vogliono accreditarsi come socialdemocratici, cioè socialisti riformisti. C'è qualcuno che ha più ragione degli altri?

"*Le tradizioni socialiste sono molte ed anche molto diverse tra loro. Nel postcomunismo ce ne è di tutti i generi. Anche di genere riformista socialista. Per il resto la diaspora socialista è una tragica realtà, provocata da una aggressione violenta e da una vera e propria persecuzione. Potranno porvi riparo solo nuove generazioni.*"

Nelle recenti amministrative, l'Udr di Francesco Cossiga ha acquistato anche una visibilità elettorale. Con le Europee alle porte, crede possibile l'irruzione di una lista che raccolga centristi, socialisti, liberali e anche esponenti e forze di destra, per la costruzione di un terzo polo?

"*Avverto che la pentola europea è entrata in ebollizione. Allo stato delle cose è difficile prevedere l'elenco dei partenti. In ogni caso i poli saranno molti di più.*"

Attualmente la destra sfiora in Italia il quindici per cento, la sinistra il trentacinque per cento. Resta la grande maggioranza dispersa tra liste locali o minori e assenteismo. Chi potrebbe raccogliere i voti di questa 'maggioranza silenziosa'?

"*Meglio affidarsi agli istituti che fanno sondaggi di opinione e ai politologi che ne scrivono una più del diavolo.*"

Partendo dal presupposto che in politica niente è definitivo, se Di Pietro domani varasse un referendum per la distinzione delle carriere fra PM e magistrati giudicanti, lei consiglierebbe di aiutarlo?

"*Un eccezionale ampliamento del numero dei magistrati. Una diversa composizione e un diverso metodo di elezione del CSM. Una separazione delle carriere. Tre strade maestre per una vera riforma della giustizia. Di Pietro lasciamolo su di un campo di calcio.*".

IL FALLIMENTO DELLA BICAMERALE HA PORTATO ALLO SCOPERTO I COMPROMESSI DI UN BIPOLARISMO INCOMPIUTO

di Attilio Melica

La Bicamerale è morta: viva la Bicamerale! E' la terza volta che una Commissione Parlamentare, incaricata di riformare il sistema, fallisce miseramente incagliandosi in una rete di veti incrociati delle varie forze politiche e dei rispettivi leader. Alti e uniformi sono stati, comunque, i lamenti perché in questa nostra seconda Repubblica fondata su "mani pulite", guai a chi non si professa riformatore; un po' come nella prima Repubblica non professarsi antifascista. D'altra parte professarsi riformatori è un atto di fede bello e facile da enunciare, ma molto difficile da tradurre in pratica, soprattutto se si vogliono cambiare totalmente le regole del gioco e, persino il sistema stesso.



Silvio Berlusconi

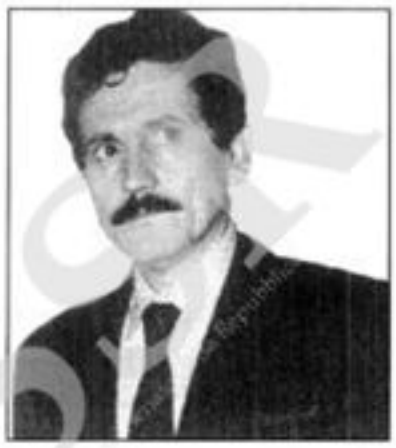


Gianfranco Fini

E' infatti, naturale che il sistema difenda se stesso; che scatti una sorta di spirito di autoconservazione del potere, il quale, nonostante tutta la buona volontà, prima o poi, finisce con il bloccare il processo di autoriforma. In genere, per cambiare un sistema occorrono, appunto, forze esterne, rivoluzioni. Per carità: che Iddio ci aiuti! Ci mancherebbe solo una rivoluzione. Teniamoci le nostre Bicamerali, fallite o no. E, poi, a ben vedere, la rivoluzione l'abbiamo avuta e, per certi aspetti, ancora è in atto: il movimento di "mani pulite" contro Tangentopoli.

Dunque, i presupposti per ratificare il cambio di sistema c'erano e i vincitori della rivoluzione avevano anche trovato l'accordo per realizzarlo. E allora cosa è successo? Perché anche questa volta la Riforma è naufragata?

Le cause sono molteplici, ma quella di fondo, a ben guardare, balza agli occhi: i vincitori stavano assestando i nuovi equilibri su un bipolarismo esclusivo destra-sinistra che legittimava entrambe in funzione anti-centro. L'asse D'Alema-Fini che si stava consolidando era, infatti, una sorta di "patto Ribbentropo-Molotov", un accordo fra due poteri avversi che si preparavano a farsi guerra con l'obiettivo comune di distruggere la Polonia (il centro), terreno del loro scontro futuro. Se questo "patto" avesse retto fino in fondo, Fini e D'Alema avrebbero sancito la loro reciproca legittimazione politica, liberando definitivamente i propri partiti dal peso del passato. Una grande vittoria storica soprattutto per Fini e la destra, non più emarginata politicamente ma addirittura protagonista della carta Costituzionale della nuova Repubblica. Un grandissimo risultato per D'Alema, vero vincitore della partita, perché avrebbe di fatto spostato molto in avanti, appunto al centro, il confine politico della sinistra, creandosi un'ampia area di regime.



Massimo D'Alema

Una posizione che sarebbe risultata difficilmente riconquistabile, anche perché un regime nasce, quando l'opinione pubblica pensa che chi governa oggi lo farà anche domani e, poi, fino al giorno del giudizio. E questa convinzione si stava affermando sempre più diffusamente. E Fini? Dopo la grande soddisfazione morale, avrebbe avuto quella di diventare l'unico capo dell'opposizione ad un regime incrollabile.

Uno schema, questo, che deve aver fatto riflettere molta gente ed in particolare Berlusconi, già deluso in alcune sue specifiche aspettative: riteneva che, attraverso gli accordi in Bicamerale si potesse squilibrare e, quindi, mettere in crisi, la maggioranza di Governo, ma così non è stato; riteneva di ottenere da D'Alema garanzie di carattere politico e personale, non ultime quelle in materia di giustizia, ma è rimasto deluso; riteneva di confermarsi, comunque, leader del centro destra ed interlocutore diretto della maggioranza, ma rischiava di trovarsi scavalcato dal suo miglior partner.

La misura era, dunque, colma, ma la "goccia" che ha fatto traboccare il vaso del Cavaliere è stata la nascita del centro di Cossiga e la sua scesa in campo elettorale. Aldilà delle prospettive concrete di tale soggetto politico, Berlusconi ha constatato la possibilità concreta di rilanciare uno schieramento, un'alleanza capace di vincere la sinistra: un centro politico autonomo e forte, alleato con una destra democratica.

Non la morte del suo benamato Polo, ma solo una sua evoluzione al centro, anche perché, ormai era diventato inadeguato a rispondere alla storica funzione per la quale era nato. Amen.

LA REVISIONE COSTITUZIONALE COME SFIGURAZIONE: SUSSIDIARIETÀ, RAPPRESENTANZA, LEGALITÀ E FORMA DI GOVERNO NEL PROGETTO DELLA COMMISSIONE BICAMERALE

di Gianni Ferrara

1. Non è difficile dedurre dal progetto elaborato dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali la qualità delle scelte che si vogliono tradurre in una normativa interamente sostitutiva della seconda parte della Costituzione. Il disegno complessivo è nettamente delineato. Dal che non si può certo dedurre che il testo[1] proposto all'esame delle Assemblee plenarie delle due Camere resti inalterato a seguito delle letture cui sarà sottoposto. È anche probabile che le formulazioni più grezze del progetto vengano migliorate, che qualche resipiscenza potrà indurre a risolvere o ad attenuare qualcuna delle più stridenti contraddizioni, che le escogitazioni più stravaganti e pericolose vengano abbandonate; che, ad esempio, sulla questione del ruolo della magistratura inquirente si pervenga ad una soluzione anche accettabile. Ma la sorprendente omogeneità di cultura politica che ha rivelato il comportamento delle forze politiche prevalenti rende purtroppo remota la possibilità che, nel corso dell'*iter* parlamentare, vengano sostituiti gli obiettivi di politica istituzionale che si mira a perseguire. È quindi possibile anticipare un giudizio sull'ispirazione di fondo dell'azione sedicente «riformatrice» e sul suo esito.

2. Presenta, invece, molte difficoltà la definizione che si attaglia al testo della Commissione bicamerale, e, quindi, al prodotto finale del procedimento instaurato con la legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1. Non è affatto sicuro che si possa definire di revisione costituzionale il procedimento e l'atto normativo che ne risulterà. Il dubbio non è ascrivibile a pregiudizi di cultura politica o a scrupoli derivanti da astratto rigore formalistico[2]. È determinato da molti dati testuali.

Il primo di questi dati è quello del titolo della legge costituzionale 1/97 che suona: «Istituzione di una Commissione bicamerale per le riforme costituzionali». Non si può disconoscere che questo titolo ha almeno una rilevanza indicativa della qualificazione dell'atto normativo che denomina. Nel caso di specie, la parola revisione risulta sostituita dalla parola riforme. È da escludere che si tratti di ... distrazione o di scarsa familiarità con il linguaggio tecnico giuridico, stante la cultura specifica (ed indubitabile) di almeno tre (Villone, D'Onofrio, Elia) dei firmatari del progetto tradottosi nella legge approvata. È da supporre, invece, che già col titolo si sia inteso porre in essere uno strumento di normazione non coincidente con quello previsto dall'art. 138 della Costituzione.

Altri ed evidenti riscontri inducono a rafforzare questa supposizione. Scorrendo il testo delle disposizioni contenute in questa legge, si può facilmente constatare che si sia voluto eludere il termine «revisione». Non lo si usa né per denominare la Commissione, né il progetto o i progetti che è chiamata a formulare, né l'atto normativo che si prevede a conclusione dell'*iter* congegnato modificando quello dell'art. 138 della Costituzione. Lo si adopera una sola volta, al comma quarto dell'art. 1, per definire i compiti della Commissione, ed usando per questa definizione l'espressione «... elabora progetti ...», che è attività diversa dal definirli, deliberarli e trasmetterli, funzioni che vengono regolate usando locuzioni elusive della parola «revisione» e apparentemente neutre, riferendole ad espressioni quali progetto e/o progetti di legge, quasi sempre aggettivandoli col termine costituzionale/i[3]. Come se il termine «revisione» fosse stato impiegato solo per determinare l'effetto di assorbire nel progetto o nei progetti della Commissione bicamerale i disegni e le proposte di legge non altrimenti denominabili e presentati entro la data di entrata in vigore della suddetta legge costituzionale[4].

Sempre in ordine alla definizione dell'attività della Commissione e dell'esito del procedimento, il testo degli articoli 4 e 5 della legge istitutiva autorizza a considerare l'atto normativo finale come esaurimento di un potere che non si autoqualifica di revisione costituzionale, pretendendo comunque, per l'atto normativo alla cui produzione cospira, la forza passiva della legge costituzionale. Tale è, infatti, la definizione scelta per indicarla[5]. E lo conferma la stessa legge istitutiva quando stabilisce che le modifiche alla legge costituzionale, cui è preordinato il procedimento, possono essere

adottate con «le norme di procedura previste dalla Costituzione»[6].

Rilevante, non per la qualificazione giuridica del prodotto che sarà fornito dalla Commissione parlamentare, ma per cogliere l'attitudine e l'intenzione dei responsabili del progetto di riforma costituzionale, è quanto emerge dalla relazione del Presidente della Commissione parlamentare[7]. In essa, nell'illustrare il metodo scelto per il confronto tra le varie parti, lo si considera come tale da consentire «di elaborare le regole fondamentali dell'organizzazione della Repubblica ... *accanto* a quel sistema dei principi fondamentali e dei diritti già consolidato nella prima parte della Costituzione»[8] e, per esaltarlo, lo si qualifica come consono al «valore del *processo costituente*, così come esso si è venuto affermando»[9] asserendo che detto processo «implica inevitabilmente *anche l'innovazione di un sistema di valori*»[10].

Le espressioni indicate in corsivo (da chi scrive) non sembrano che siano state adoperate a caso o prescindendo dal loro significato specifico. Vanno valutate per quello che esattamente significano. Non si può tacere che collocare il sistema dei principi fondamentali e dei diritti consolidato nella prima parte della Costituzione *accanto* alle regole fondamentali dell'organizzazione della Repubblica da ridettare, se non significa mettere «da canto» quei principi e quei diritti, certamente non equivale a riaffermarne la posizione ed il ruolo di fondamenti del nuovo assetto ordinamentale della Repubblica. Così come usare l'espressione *processo costituente* sembra escludere che si tratti di processo di revisione. Così, infine, pensare che sia inevitabile *l'innovazione di un sistema di valori* lascia intendere che proprio su quel sistema che il Costituente dettò si vuole incidere coinvolgendolo, al di là dei confini piuttosto labili e comunque artificiosi tra prima e seconda parte della Costituzione[11]. Non è poco ed è soprattutto molto grave.

3. Alle considerazioni che precedono si aggiungono quelle derivanti dall'esame della procedura introdotta dalla suindicata legge istitutiva della Commissione bicamerale e seguita concretamente per la produzione degli elaborati che si tende a tradurre in norme costituzionali. Su questa procedura la dottrina costituzionalista si è espressa due volte. Quando fu iporizzata, insieme ad altre, nel messaggio sconcertante che il Presidente Cossiga inviò al Parlamento il 26 giugno 1991[12] e quando fu tradotta nella legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1, che istituì la Commissione

bicamerale De Mita-Iotti[13]. Il giudizio fu sostanzialmente e quasi unanimemente negativo. Non c'è che da confermarlo, ricordandone, anche se sommariamente, le motivazioni.

Muove, questo giudizio, dalla premessa, giuridicamente incontestabile (anche coloro che hanno proposto l'indizione di una Assemblea costituente partono evidentemente da questo riconoscimento) secondo cui è nell'articolo 138 della Costituzione che si rinviene la norma fondamentale dell'ordinamento perché norma sulla produzione delle norme. Ne consegue l'illegittimità di una revisione delle disposizioni di questo articolo che non ne confermi il principio ispiratore, quello garantista, in esso incorporato. L'illegittimità deriverebbe specificamente se la revisione, invece di confermarlo *a)* consentisse la riduzione del grado di rigidità delle norme vigenti, *b)* incidesse direttamente o indirettamente sui principi fondamentali rinvenibili in tutto il testo della Carta costituzionale, *c)* compromettesse la natura partizia della normativa costituzionale, *d)* compattasse due o più revisioni, *e)* modificasse la natura ed il ruolo del referendum nel procedimento di revisione, *f)* trasformasse la funzione di revisione costituzionale in altra attività, surrettiziamente attributiva di potere non costituito ma costituente[14].

Ebbene, la legge costituzionale 1997, n. 1, travalica tutti questi limiti, infrangendoli cinque volte. Una prima volta perché riduce il grado di rigidità delle norme costituzionali vigenti nel prevedere la loro modificabilità a maggioranza assoluta, espungendo quella dei due terzi (privilegiata dal Costituente) e nel sottoporre automaticamente a referendum confermativo l'atto finale del procedimento che introduce.

Una seconda volta perché elude la definizione di attività di revisione, lasciando intendere la possibilità di porre in essere una normazione non preclusa dai principi fondamentali e, se non direttamente incisiva su quelli contenuti nella prima parte, potenzialmente coinvolgente quelli deducibili dalle disposizioni costituzionali della seconda parte della Costituzione.

Una terza volta perché compatta in un sola legge le modifiche alla Costituzione riguardanti l'intera seconda parte. Una legge per la cui approvazione si prevede un procedimento straordinario e non quello «normale» che l'articolo 72 della Costituzione prescrive per le leggi costituzionali[15]. Straordinario anche perché impensabile sulla base dei principi cui si ispirano le tecniche di elaborazione

e di deliberazione delle assemblee parlamentari che si basano sui fondamenti della democrazia. Perché sottrae alle Assemblee plenarie il potere di disporre pienamente del procedimento e delle sue fasi[16] e comprime i diritti essenziali dei membri del Parlamento, da quello di emendamento[17] a quello di voto[18]. Cospira, in tal modo, a realizzare un assemblaggio di istituti, corpi normativi che, da sempre e dovunque, vengono considerati diversi e distinti, e perciò oggetto di valutazione e di soluzioni distinte e diverse. Materie che ineriscono nientemeno che alla determinazione dei rapporti tra società e Stato, alla configurazione dei poteri fondamentali, alla titolarità ed ai modi di esercizio delle funzioni costituzionali: da quella di indirizzo politico, a quella legislativa, a quella esecutiva-amministrativa, a quella giurisdizionale, al controllo sulla costituzionalità delle leggi. Materie, quindi, che definiscono la forma di Stato e quella di governo, i rapporti tra gli organi supremi, il sistema delle fonti e la loro graduazione. Ebbene, pure essendo di tale fondamentale rilevanza, queste materie vengono sottratte alla possibilità di un giudizio articolato e di un voto specifico. Impone poi, questa legge, che la configurazione della disciplina che risulterà per ciascuna di queste materie, diverse e suscettibili di molteplici discipline, risulti inscindibile sia in sede di voto finale da parte dei due rami del Parlamento, sia in sede di pronuncia da parte del corpo elettorale. Con buona pace per la libertà di voto che o è congiunta al consenso specifico su di un oggetto specifico o degrada. Degradandosi si rovescia nel suo opposto. Si trasforma in coartazione, per chi non condivide alcune scelte e vota perché tiene ad altre. Determina esclusione, per chi non accetta di esprimere un voto che contraddice le sue convinzioni su parti di eguale rilievo di quelle che condivide. Si traduce in acclamazione, se il voto viene distorto a fini diversi dal merito della deliberazione cui il voto è preordinato nei regimi liberi.

Una quarta volta la legge travalica i limiti della revisione perché rinnega la natura pattizia della Carta costituzionale, consentendo che le scelte normative che pretendono efficacia costituzionale vengano assunte dalla sola maggioranza parlamentare e confermate dalla sola maggioranza elettorale.

Una quinta infrazione è quella che scaturisce dallo snaturamento del referendum costituzionale, come concepito dall'art. 138 della Costituzione, trasformandolo da appello al popolo da parte delle minoranze, parlamentari o popolari, in strumento di ratifica ple-

biscitaria, indistinta e prefigurata, delle decisioni già assunte con la forza dalla scelta della maggioranza parlamentare, stante il carattere che assume per l'assemblaggio delle normative che ne formano oggetto.

Si è, insomma, in presenza di sintomi molto chiari e tutti coincidenti di una operazione di revisione dell'articolo 138 della Costituzione che, nel rispetto formale delle procedure da esso prescritte, configura l'ipotesi di frode alla Costituzione, realizzando un uso illegale di un potere legale.

4. Può salvarsi il prodotto dell'attività complessiva preordinata dalla legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1, dal vizio originario di illegittimità costituzionale? La risposta può anche essere positiva, ma ad una sola condizione. Che i contenuti della legge costituzionale che concluderà l'*iter* derogatorio instaurato con la legge che lo ha predisposto risultino conformi ai principi supremi dell'ordinamento, quelli che la Corte costituzionale e la dottrina hanno ritenuto e ritengono indefettibili[9]. Si può credere che quelle che già si delineano come linee essenziali delle modifiche alla seconda parte della Costituzione che la Commissione bicamerale si appresta a definire rispondano ai principi supremi dell'ordinamento repubblicano? Che cosa si può desumere dalla stesura del progetto?

Quel che emerge è un disegno, già tracciato nella sua trama e nei suoi tratti, che mira a definire un ordinamento dello Stato ispirato ad un modello esattamente opposto a quello ideato dalla Costituzione repubblicana. Esibisce, questo disegno, una forma di Stato e di governo che configurano una piramide a balzi differenziati, disegnati per gravare col massimo di pressione possibile sulla base, che viene sostanzialmente impermeabilizzata per impedirle di trasmettere le sue istanze sociali alle sedi del potere politico. Questi balzi si sovrappongono per sostenere un vertice tanto acuminato quanto denso di un potere sregolato ed irresponsabile, quello attribuito al Presidente della Repubblica.

È possibile provare a descriverlo, desumendo il suo significato saliente proprio dal modo come costituzionalmente risulterebbe ridefinito il principio regolatore dei rapporti tra la società civile e il potere politico, tra la funzione complessiva che a questo potere si vuole conferire e l'esistente sociale così come risulta strutturato. In tutta la sua evidenza emergerà così il confronto tra il senso che fu attribuito alle norme ed alle funzioni costituzionali dal Costi-

tuente del 1948 e quello che deve essere dedotto dalla riscrittura che si va compiendo di queste funzioni[20]. Il ruolo che alle funzioni costituzionali si intende affidare risulta completamente rovesciato. Il progetto, infatti, lo concepisce come proiezione servente le dinamiche che scaturiscono dai rapporti di forza esistenti per garantirli e riprodurli alle condizioni date ed a quelle che potranno determinarsi.

5. Il principio regolatore che verrebbe introdotto nell'ordinamento costituzionale è quello derivante da una scelta non linearmente ascrivibile ad un comportamento rigorosamente rispettoso del riparto tra normative strettamente deducibili dalla seconda parte della Costituzione e quelle che, per disposto formalmente dichiarato dalla legge n. 1/97, sono escluse dalla procedura che questa legge ha previsto. È fomentata, questa scelta, dal nuovo mito, istituzionale e politico, affermatosi in Europa in questi ultrimissimi anni, quello che va sotto il nome di principio di sussidiarietà. Per recepirlo nell'ordinamento italiano, la Commissione bicamerale propone (art. 56 del progetto di riforma) di porre a fondamento dei rapporti di potere (e delle funzioni che ne conseguono) tra società e Stato, e all'interno di questo, tra i vari livelli dell'organizzazione costituzionale, la seguente disposizione di principio: «Nel rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte dall'autonoma iniziativa dei cittadini anche attraverso le formazioni sociali, le funzioni pubbliche sono attribuite a Comuni, Province, Regioni e Stato, secondo criteri di sussidiarietà e differenziazione. La titolarità delle funzioni compete rispettivamente a Comuni, Province, Regioni e Stato, secondo i criteri di omogeneità e adeguatezza»[21].

Questa formulazione è stata adottata in sede di esame degli emendamenti e di rivisitazione del progetto trasmesso il 30 giugno e sostituisce quella precedente così redatta: «Le funzioni che non possono essere più adeguatamente svolte dall'autonomia dei privati sono ripartite tra le Comunità locali, organizzate in Comuni e Province, le Regioni e lo Stato, in base al principio di sussidiarietà e di differenziazione, nel rispetto delle autonomie funzionali, riconosciute dalla legge. La titolarità delle funzioni spetta agli enti più vicini agli interessi dei cittadini, secondo il criterio di omogeneità ed adeguatezza delle strutture organizzative rispetto alle funzioni medesime»[22].

Le differenze tra le due stesure del testo non sono irrilevanti

quanto a contenuto e ad ispirazione. La prima tendeva a tradurre brutalmente in termini normativi l'ideologia dell'individualismo liberista. Violentando lo spirito della Costituzione repubblicana, mirava a svuotare le disposizioni di principio contenute nella prima parte. Irrompeva nella normativa costituzionale come principio che, perché successivamente introdotto, avrebbe preteso un'efficacia che si sarebbe dispiegata nei confronti delle disposizioni con esso incompatibili della prima parte della Costituzione in modo tale da imporne almeno una interpretazione condizionata e perciò riduttiva. Il «bilanciamento dei valori», mai neutro[23], avrebbe avuto tutto lo spazio per essere esercitato e non certo a favore delle norme redatte dal Costituente. La seconda stesura è formulata in modo da rivelare una forte propensione a mediare tra i principi fondamentali contenuti nella prima parte della Costituzione e la pressione a recepire quello della sussidiarietà, mostrando di ricorrere alla matrice originaria di questo principio, che, come è noto, è da rinvenirsi nella dottrina del cattolicesimo sociale.

6. Ricorrere ad una delle culture politiche che contribuirono tanto significativamente ad ispirare la produzione normativa del Costituente è operazione certamente commendevole. Potrebbe però meritare un diverso giudizio il risultato della mediazione se avesse fallito l'obiettivo di recepire il principio di sussidiarietà riformulandolo in termini tali da non assicurarne la compatibilità con i principi fondamentali della prima parte della Costituzione. Ma prima ancora di verificare l'autenticità di questa ascendenza, è bene analizzare le disposizioni che si intende approvare ed individuare il loro significato reale. Non sono pochi i dubbi che suscitano, ad un esame puntuale, le disposizioni introdotte emendando la prima redazione dell'art. 56 del progetto.

A questo fine, va innanzitutto osservato che le due proposizioni che compongono il testo dell'articolo, al di là delle apparenze, rispondono a due diverse declinazioni del principio che, peraltro, non implicherebbe affatto una duplicazione della sua valenza. La prima tende a definire i rapporti tra potere sociale e potere politico (se si preferisce, tra società civile e sistema degli apparati cui sono attribuite le funzioni pubbliche). La seconda intende presiedere al riparto delle attribuzioni dei titolari delle diverse funzioni pubbliche. Questa seconda determinazione della sussidiarietà – che non si intende discutere nel suo significato e nella sua portata – invece

che proclamata, dovrebbe risultare determinata volta a volta che il discorso normativo si articoli nel fissare la misura e gli ambiti del potere attribuito a ciascuna istituzione della Repubblica o/e agli organi mediante i quali opera ciascuna di esse. Aver accorpato le due declinazioni del principio in un solo contesto precettivo si può spiegare soltanto coll'intento di coprire un'operazione mirante a contaminare il significato di alcune norme della prima parte della Costituzione.

La proposizione iniziale del testo («Nel rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte dall'autonoma iniziativa dei cittadini, anche attraverso le formazioni sociali, le funzioni pubbliche sono attribuite a Comuni, Province, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà e differenziazione») esplicita il presupposto logico-normativo su cui si crede di dover basare l'assetto dell'ordinamento costituzionale che si vuole instaurare. A fondamento dell'ordinamento si vuole porre l'*autonoma iniziativa dei cittadini e delle formazioni sociali*. Il significato di questa formula è univoco. Coincide esattamente con l'autonomia negoziale privata, «espressione più compiuta ed esatta, riassuntiva come è del potere del privato, di disporre dei propri interessi e di vincolarsi mediante negozi giuridici»[24]. È posta in modo da configurare una riserva generale di ambiti e di strumenti di azione. È anche evidente che si tratta di una riserva indifferenziata.

Certo, le iniziative dei cittadini e delle formazioni sociali dovrebbero risultare «adeguatamente svolte». L'attinenza dell'adeguatezza ai fini, anche se inespressa, è imprescindibile. A chi spetta la determinazione di questi fini? Potrebbe sembrare attribuita interamente ai cittadini ed alle formazioni sociali, con l'ovvia esclusione di quelli preclusi dalla legge penale e di quelli che devono essere perseguiti mediante l'esercizio delle pubbliche funzioni, perché fini inerenti alle materie costituzionalmente individuate e deferite agli organi investiti di tali funzioni.

Se così fosse la riserva opererebbe in modo tale da privilegiare i cittadini e le formazioni sociali che sono (o ritengono di essere) nelle condizioni di svolgere le attività adeguate ai fini prescelti. Escluderebbe però tutti gli altri cittadini e tutte le altre formazioni sociali. La ragione di questa discriminazione è di immediata percezione. Non tutti i cittadini possono esercitare il diritto all'iniziativa economica privata, di cui sono astrattamente titolari, traendone i mezzi per ottenere un trattamento sanitario adeguato

alle necessità o per assicurarsi una rendita assicurativa per la loro vecchiaia, o in caso di invalidità, o di infortunio, idonea a rendere credibile qualche idea, anche minimale, della «pari dignità sociale» riconosciuta dal primo comma e sostenuta dal secondo comma del non ancora abrogato articolo 3 della Costituzione.

Il riferimento al soccorso delle formazioni sociali è illusorio e, comunque, discriminante. Per ragioni che non sembrano contestabili. Formazione sociale è espressione – lo si sa[2] – denominativa di soggettività non omogenee. Nell'ambito di ciascun tipo di formazione sociale (famiglia, associazione sindacale, confessione religiosa, ecc.) le differenze di condizione economico-sociale sussistono e verrebbero consolidate. La famiglia è certamente una formazione sociale ma è altrettanto certo che l'espressione comprende sia quelle dal reddito medio-alto sia quelle il cui reddito dipende dal lavoro precario. Non è necessario ricorrere a sofisticate tecniche previsionali per individuare quale livello di istruzione ai figli[25], o quale tipo di assistenza sanitaria[27] ai suoi componenti, possono assicurare queste formazioni sociali a seconda della loro appartenenza alle varie classi di reddito. Altrettanto ovvie le conclusioni che si devono trarre per le formazioni sociali che emergono dai rapporti di produzione. Basterebbe comparare la rendita che potrebbe assicurare un fondo pensione istituito dagli imprenditori e la rendita pensionistica che potrebbe corrispondere un fondo pensione istituito per i propri associati da un sindacato di lavoratori dipendenti.

Se, invece, la riserva a favore dei cittadini, singoli, associati o attivi nelle formazioni sociali, fosse da intendersi condizionata perché l'avverbio «adeguatamente» suppone una valutazione da parte di qualcuno, e nella specie, degli organi ed enti istituzionali (Comuni, Province, Regioni, Stato) che esercitano funzioni pubbliche, la scelta dei fini, «adeguatamente» perseguibili dai cittadini per soddisfare i loro interessi, sarebbe, in ultima analisi, rimessa al potere politico. Che, alla stregua di quanto il progetto della Commissione bicamerale mira a disporre in un'altra sua disposizione, quella dell'art. 59, sarebbe certamente vincolato a determinare, con legge statale, i «livelli minimi comuni delle prestazioni concernenti i diritti sociali e la tutela della salute» e a dettare «la disciplina generale del trattamento sanitario».

Ma potrebbe non soltanto ridurre indefinitamente questo «minimo» dei livelli comuni delle prestazioni, ma anche astenersi

dall'assumere il compito di offrire le prestazioni necessarie per garantire il godimento dei diritti sociali e la tutela della salute, rimettendo questo compito alla sola iniziativa dei privati e delle formazioni sociali che possono esercitare il diritto di iniziativa economica. Con conseguenze facilmente prevedibili e certamente non lontane da quelle esemplificate nelle righe precedenti, comunque vanificanti la lettera e lo spirito delle disposizioni costituzionali della prima parte della Costituzione.

Quale efficacia, infatti, potrebbe ancora vantare la norma costituzionale che si desume dall'articolo 38, ultimo comma, della Costituzione vigente che affida ad organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato i compiti di assistenza sociale e di previdenza in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia e di disoccupazione involontaria? Non è impensabile, è anzi facilmente prevedibile, che si possa sostenere l'avvenuta abrogazione di questo comma dell'art. 38 della Costituzione, stante la riformulazione del modo come si possono garantire i diritti che derivano ai lavoratori dal principio sancito nello stesso articolo 38, riformulazione che affida alla legge statale soltanto la «determinazione dei livelli minimi comuni delle prestazioni concernenti i diritti sociali e la tutela della salute»[28], «la disciplina generale dei trattamenti sanitari», «l'ordinamento generale della tutela e della sicurezza del lavoro»[29].

Ma anche escludendo che da siffatte espressioni normative possa derivare questa estrema e sciagurata conseguenza, non si può ritenere che gli effetti che ne potranno conseguire risultino meno perversi. «Determinazione», «disciplina generale», «ordinamento generale» sono formule che possono assumere una pluralità di significati. Possono essere interpretate, ad esempio, nel senso che, a decidere in ordine alle attribuzioni dei compiti corrispondenti ai diritti riconosciuti, ai trattamenti da prestare, alla tutela ed alla sicurezza da assicurare, dovrà essere, in ultima istanza, la legge statale, che può mutare a seconda delle maggioranze e dei governi che si succederanno, con buona pace del principio di sussidiarietà, sia nella sua declinazione territoriale, sia come riserva a favore dei privati.

Una interpretazione di questo tipo, che non è affatto da escludere, sarebbe però la più idonea a produrre conflitti permanenti tra enti pubblici e tra questi e i privati singoli o aggregati in formazioni sociali, conflitti insolubili e perciò deflagranti. Possono, queste espressioni, anche essere interpretate altrimenti e cioè

come regole a destinatario eventuale, indeterminato e quindi anche introvabile per chi non è in condizione di assumere direttamente i compiti prestativi corrispondenti ai diritti ed alle tutele astrattamente e genericamente previsti ed è destinato a ricercare inutilmente chi è disposto ad offrire le prestazioni necessarie ed adeguate all'effettività dei diritti di cui è astrattamente titolare. Ne risulterebbe evidentemente una vanificazione anche se *soft* dei diritti per frode operata normativamente dei princìpi contenuti nella prima parte della Costituzione.

Che resta tuttavia in vigore in tutta la sua interezza, formalmente ed anche sostanzialmente, per esplicito disposto della legge istitutiva della Commissione bicamerale e del procedimento derogatorio che ha preteso autorizzare. Con quale conseguenza, qualora l'art. 56 dovesse essere approvato? Quella del conflitto di norme. Ampia e ricca discussione impegnerà allora la dottrina e la giurisprudenza, Kelsen[30] troverà nuovi, accaniti ed acuti esegeti. Ma a decidere non sarà la migliore e più acuta rielaborazione teorica né la raffinata tecnica giurisprudenziale del bilanciamento. A decidere sarà la forza degli interessi coinvolti e confliggenti. Il costituzionalismo sarà chiamato a schierarsi, dovrà farlo. E sa, da sempre, che le Carte dei diritti sono scritte nel suo DNA.

7. Non sorprenderà constatare, a questo punto, che le conseguenze della scelta normativa di valore costituzionale proposta dalla Commissione bicamerale contraddicono anche la lettera e lo spirito dei documenti della dottrina sociale cattolica dalla quale trae origine, alimento e forza argomentativa il principio di sussidiarietà. Il cui significato pregnante è slittato, attestandosi su altro sito concettuale e precettivo. A determinare tale slittamento è la traduzione di questo principio nei termini espressi dal Trattato di Maastricht. Che configura un grado ulteriore di sussidiarietà (art. G, par. 5) al vertice dell'ordinamento composto da quelli dei singoli Stati-membri e da quello dell'Unione europea. Ma contestualizza la declinazione del principio come criterio per il riparto delle attribuzioni dei poteri pubblici con la determinazione del fine per cui è istituita l'entità soggettiva di tipo statuale che ha configurato. Determinando questo fine e ribadendolo ossessivamente nell'enorme distesa delle espressioni normative che ne possono consentire il richiamo, lo proclama principio fondante dell'entità soggettiva che istituisce. La sua formulazione è univoca: «l'economia di

mercato aperta e in libera concorrenza». Operando la stessa contestualizzazione, l'art. 56 del progetto di riforma costituzionale finisce coll'assumere la sussidiarietà nello stesso significato.

Non è quello che corrisponde alle ragioni che ispirarono la «Rerum novarum»[31]. È vero che, pur non usando la parola «sussidiarietà», questa Enciclica affermava che se «gli interessi generali, o l'interesse di una classe in particolare, sono lesi o semplicemente minacciati, ed è impossibile porvi rimedio od ovviarvi in altro modo, l'intervento dello Stato è necessario»[32]. È del tutto corretto sostenere che in questa affermazione si può cogliere la radice del principio di sussidiarietà[33]. Ma a condizione che l'accezione del principio sia coerente con il significato complessivo dell'Enciclica. In essa si leggono altre affermazioni. Queste, ad esempio: «è assurdo provvedere a una parte dei cittadini e trascurare l'altra. è stretto dovere dello Stato prendersi la dovuta cura degli operai. Se non lo fa, viola la stretta giustizia, la quale vuole che a ciascuno sia dato ciò che gli è dovuto»[34]. E poi: «la classe dei ricchi, forte per se stessa, ha meno bisogno della difesa pubblica. La classe proletaria, che manca di sostegno proprio, conta soprattutto sulla protezione dello Stato. Lo Stato si faccia dunque, particolarmente difensore dei lavoratori ...»[35]. Si aggiunga la constatazione che la stessa Enciclica riconosce il diritto di associazione, specie di quelle operaie, come diritto naturale ed universale[36], diritto che implica quello della libertà sindacale[37]. Non pare affatto che si tratti di una matrice ideale che possa implicare come principio fondante di un ordinamento quello che il Trattato di Maastricht pone a base dell'Unione europea.

Ma il significato del principio di sussidiarietà nella dottrina sociale cattolica è stato chiaramente determinato dalla *Centesimus Annus*. In questa Enciclica, intanto, si legge:

a) «Di fatto, oggi molti uomini, forse la stragrande maggioranza, non dispongono di strumenti che consentono di entrare in modo effettivo ed umanamente degno all'interno di un sistema di impresa, nel quale il lavoro occupa una posizione davvero centrale. Essi ... se non proprio sfruttati, sono ampiamente emarginati e lo sviluppo economico si svolge, per così dire, sopra la loro testa, quando non restringe addirittura gli spazi più angusti delle loro antiche economie di sussistenza»[38].

b) «Non ostante i grandi mutamenti avvenuti nelle società più avanzate, le carenze umane del capitalismo, col conseguente do-

minio delle cose sugli uomini, sono tutt'altro che scomparse; anzi, per i poveri alla mancanza dei beni materiali si è aggiunta quella del sapere e della conoscenza, che impedisce loro di uscire dallo stato di umiliante subordinazione»[39].

c) «Sembra che, tanto a livello delle singole nazioni quanto a quello dei rapporti internazionali, il libero mercato sia lo strumento più efficace per collocare le risorse e rispondere efficacemente ai bisogni. Ciò, tuttavia, vale solo per quei bisogni che sono "solvibili", che dispongono di un potere d'acquisto e per quelle risorse che sono "vendibili", in grado di ottenere un prezzo adeguato. Ma esistono numerosi bisogni umani che non hanno accesso al mercato. È stretto dovere di giustizia e di verità impedire che i bisogni umani fondamentali rimangano insoddisfatti e che gli uomini che ne sono oppressi periscano ... Prima ancora della logica dello scambio degli equivalenti e delle forme di giustizia, che le sono proprie, esiste un *qualcosa che è dovuta all'uomo perché è uomo* ...» (il corsivo è nel testo)[40].

Sulla base di queste premesse, l'Enciclica di Giovanni Paolo II affronta la questione del giudizio sul capitalismo. Constata che è il sistema sociale vincente, ma non per questo lo assume come modello risolutore dei problemi del mondo. Per giudicarlo positivamente innesta nella descrizione dei suoi tratti essenziali la prescrizione dei fini che gli assegna. Nel momento in cui « riconosce il ruolo fondamentale e positivo dell'impresa, del mercato e della proprietà privata» connette questo ruolo alla «conseguente responsabilità per i mezzi di produzione». Perviene, invece, a formulare una risposta «decisamente negativa» se «con "capitalismo" si intende un sistema in cui la libertà nel settore dell'economia non è inquadrata in un solido contesto giuridico che la metta al servizio della libertà umana integrale e la consideri una particolare dimensione di questa libertà...»[41]. Afferma poi: 1) che «l'azienda non può essere considerata solo come una "società di capitali"»; che «essa al tempo stesso è una "società di persone"»; 2) che «alla luce delle "cose nuove" di oggi è stato riletto *il rapporto tra la proprietà individuale, o privata, e la destinazione universale dei beni*»; che, quindi, 3) la «proprietà dei mezzi di produzione sia in campo industriale che agricolo è giusta e legittima, se serve al lavoro utile; diventa, invece, illegittima quando non viene valorizzata o serve ad impedire il lavoro di altri, per ottenere un guadagno che non nasce dall'espansione globale del lavoro e della ricchezza sociale, ma

piuttosto dalla loro compressione, dall'illecito sfruttamento, dalla speculazione e dalla rottura della solidarietà nel mondo del lavoro»[42].

Solo in questo quadro concettuale va allora concepita la sussidiarietà dal punto di vista della dottrina sociale cattolica. La sua formulazione è testualmente questa: «una società di ordine superiore non deve interferire nella vita interna di una società di ordine inferiore, privandola delle sue competenze, ma deve piuttosto sostenerla in caso di necessità, ed aiutarla a coordinare la sua azione con quella delle altre componenti sociali, in vista del bene comune»[17]. La sussidiarietà diventa quindi condizione per garantire istituzionalmente la partecipazione di tutte le «componenti sociali» alla determinazione «del bene comune». Quello che l'Enciclica identifica nella «liberazione e promozione integrale della persona» al cui fine ritiene che sia «ancora necessario un grande movimento associato dei lavoratori»[44]. È, francamente, ben altra cosa rispetto al riconoscimento della dominanza dell'impresa ed all'assolutismo del mercato.

Non si può, infatti, ignorare che «alla luce delle cose nuove di oggi», per usare l'espressione dell'ultima Enciclica, la dominanza dell'impresa capitalistica e l'assolutismo del mercato costituiscono i due e connessi fenomeni che definiscono la mondializzazione come la fase attuale del sistema capitalistico. Ed è di fronte all'una ed all'altro che le proposizioni del nuovo testo redatto dalla Commissione bicamerale per definire il rapporto tra società e Stato, lasciano ed accettano che si arresti la politica, arretri la democrazia, si rassegni il costituzionalismo. Qualunque altra forma di attività che può essere svolta dall'autonoma iniziativa dei cittadini non può che risultare recessiva e subalterna rispetto alla iniziativa privata che si esprime nella impresa capitalistica. Recessiva e subalterna perché questo è il destino che il quadro istituzionale e normativo complessivo riserva alle iniziative dei cittadini che dovessero configurarsi altrimenti che come imprese capitalistiche, perché la forza materiale che il sistema mondiale delle imprese esprime ed incrementa non lascia spazio che alla sua espansione.

8. Quale è, allora, il giudizio che merita l'*innovazione* costituzionale esaminata nelle considerazioni che precedono? Chi scrive ha cercato nella dottrina sociale cattolica – alla cui cultura non appartiene – qualche collegamento che ne potesse motivare l'ascen-

denza e con essa una sorta di compatibilità almeno con uno dei contributi teorici che furono decisivi nel porre le basi della Costituzione della Repubblica, per disegnarla e costruirla. Questa ascendenza non si è dimostrata affatto sostenibile con l'analisi dei testi che potevano rivelarla perché falsa. Un argomento in più si aggiunge al giudizio negativo emerso dalle riflessioni esposte in ordine al suo potenziale dirompente di uno dei fondamenti della Repubblica.

Anche perché l'innovazione che si mira ad introdurre è quanto mai rivelatrice del significato reale dell'intera attività che si va svolgendo usando la procedura introdotta dalla legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1. Come era forse già implicito nel decidere, con detta legge, per la deroga alle norme prescritte dall'articolo 138 della Costituzione, non ad una revisione costituzionale si sta procedendo, ma ad una sorta di *ibernazione* della prima parte della Costituzione attraverso la giustapposizione di una normativa che, una volta adottata, pretenderebbe di appropriarsi della forza costituzionale che è propria del sistema normativo che mira ad ibernare.

È comunque indubitabile – e va detto senza esitazione – che l'approvazione di questa disposizione configurerebbe una duplice illegittimità. Quella derivante dalla modifica surrettizia dell'impianto della prima parte della Costituzione, un campo inequivocabilmente escluso dal potere legiferante attribuito dalla legge che ha istituito il procedimento per la cosiddetta «riforma costituzionale». Quella che scaturisce dall'attentato ai diritti inviolabili che, in quanto tali, sono indisponibili per qualunque potere che aspiri a legittimarsi giuridicamente e politicamente. Aver proposto questa disposizione, che contiene la scure per decapitare i diritti sociali, è intanto un indice sconcertante della regressione culturale che rivela l'intero disegno progettato dalla Commissione bicamerale.

9. La verità è che le basi fondanti della Repubblica risultano minate anche da molti altri congegni predisposti dalla Commissione bicamerale per le «riforme» costituzionali. Non sono meno dirompenti quelli collocati nei punti più prossimi all'inserzione del principio rappresentativo e di quello di legalità nella configurazione del soggetto-Stato. A dimostrarlo basta una lettura attenta del testo risultante dalla pronuncia sugli emendamenti al progetto iniziale che è stato rimaneggiato ampiamente, ma ribadito nel suo intento

sostanziale[45]. Non erano quindi infondate le preoccupazioni di coloro che, nel clima ideologico del «pensiero unico», avevano paventato questo pericolo allorché furono avanzate le prime proposte di modificare tutta la seconda parte della Costituzione, perciò l'intero ordinamento della Repubblica, con procedure non rigorosamente conformi a quella costituzionalmente prescritta. Infatti, la legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1, per l'estensione, la diversità e la qualità dei contenuti presenti nel materiale normativo che ha sottratto alla disciplina dell'art. 138 della Costituzione, con la deroga alle norme fondamentali che sono espresse in detto articolo, nel tradirne la lettera e lo spirito, ha favorito la possibilità che si travalicassero i limiti che configurano la revisione costituzionale, qualunque definizione se ne possa dare, dalla più rigorosa alla più lassista. Che si tratti di straripamento da questi limiti risulterà provato a conclusione dell'esame delle disposizioni concernenti specificamente l'ordinamento degli apparati costituzionali.

Le premesse dalle quali si deve partire sono ovvie, basterà menzionarle. La definizione-qualificazione dello Stato moderno col termine «rappresentativo» non è soltanto scritta nei libri dei costituzionalisti, dei teorici, dei filosofi e degli storici della politica. Siamo di fronte ad una acquisizione così diffusa da essere diventata universale. Non c'è Costituzione al mondo che non assuma la rappresentanza come principio fondativo, declinandolo concretamente nelle forme che, in varia misura, ne possono assicurare o vanificare la credibilità. Credibilità che la rappresentanza può acquisire solo a condizione che possa incorporare la tensione alla trasformazione dell'esistente socioeconomico[46], perché è questa tensione che può riscattarla dalla «finzione» che è destinata a perpetuare quando, invece, è costretta nei vincoli istituzionali che la riducono a mera tecnica procedurale, offrendola inerme alle più spericolate manipolazioni e confermandola come sperimentata mistificazione della democrazia[47]. D'altra parte, l'impossibilità di sostituire la rappresentanza politica va riconosciuta come acquisizione non rinunciabile, fallite storicamente le forme che hanno cercato altri modi di rapportare società e stato. È perciò che la sua vocazione essenziale resta indisponibile. Così come incoercibile dovrebbe risultare la valenza immediatamente deducibile dal principio da cui deriva la sua ragion d'essere, quella che impone di conferire la funzione legislativa solo agli organi in cui essa può immedesimarsi.

In questo quadro, sono altre le questioni prioritarie che si

pongono. È tale la scelta del meccanismo che traduce i voti del corpo elettorale in seggi parlamentari. La si compie o costituzionalizzando i criteri ispiratori o attribuendo al legislatore ordinario tutta intera la potestà di scegliere il sistema elettorale più adeguato a rispecchiare o, invece, a condizionare la strutturazione ed il funzionamento del sistema politico sottostante. Solo alle norme costituzionali spetta, invece, la determinazione delle forme che istituzionalizzano la rappresentanza, e quindi: *a*) la conformazione organica che deve assumere; *b*) il ruolo specifico che ad essa è riservato nel sistema costituzionale; *c*) la dignità e la forza conferite al tipo di atto col quale si manifesta la funzione indefettibile degli organi rappresentativi, la legge.

10. La Commissione bicamerale, nel disegnare la conformazione del Parlamento, lasciando quasi intatta la configurazione organica della Camera dei deputati[48], opta per un bicameralismo multiforme. A seconda che lo si consideri sul piano delle varie manifestazioni del potere parlamentare, lo si può definire: imperfetto, perfetto, occasionalmente «perfettibile», tricefalo ma a vitalità intermittente e dimidiata.

Imperfetto perché attribuisce alla sola Camera dei deputati il potere di esprimere la sfiducia al governo e la piena potestà legislativa nelle materie di competenza statale.

Perfetto quando prescrive la doppia e conforme deliberazione dei due rami del Parlamento per alcune leggi. È bene elencarle. Sono quelle «che riguardano: *a*) organi costituzionali e di rilievo costituzionale; *b*) istituzione e disciplina delle Autorità di garanzia e di vigilanza; *c*) elezioni nazionali ed europee; *d*) diritti fondamentali civili e politici e libertà inviolabili della persona; *e*) informazione, comunicazione radiotelevisiva; *f*) norme penali, norme processuali, ordinamenti giudiziari e ordinamento delle giurisdizioni; *g*) concessione dell'amnistia e di indulto; *h*) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Province»; l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e la delegazione legislativa nelle materie testé elencate[49]. Vanno aggiunte le leggi: 1) sulle procedure degli accordi tra Regioni ed enti territoriali interni ad un altro Stato[50]; 2) sull'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni, Province e Comuni[51]; 3) sugli interventi volti a favorire uno sviluppo economico-sociale equilibrato sul territorio nazionale[52]; 4) quelle che riservano i beni demaniali allo

Stato, alle Regioni e alle Province[53]; 5) che consentono il trasferimento dei Comuni ad altra Regione[54]; 6) che fissano i limiti di popolazione dei Comuni[55]; 7) che istituisce il Consiglio supremo per la politica estera e la difesa[56]; 8) sulla incompatibilità tra cariche di governo ed uffici od attività pubbliche e private e sui conflitti di interesse dei membri del governo[57]; 9) che dispone le modalità per sottoporre a giudizio i ministri in caso di reati ministeriali, previa autorizzazione del Senato[58]; 10) sull'indennità parlamentare[59]; 11) sull'elezione dei rappresentanti dei Comuni, Province e Regioni al «Senato in sessione speciale» e per le materie deferite a questo Consesso[60]; 12) sui principi generali in materia di procedimenti amministrativi[61]; 13) che possono limitare l'iscrizione ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera, i funzionari e gli agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari[62].

Può definirsi, quanto al solo esercizio della funzione legislativa, come «perfettibile ma eventuale e subordinato» quella sorta di bicameralismo[63] che potrebbe risultare dalla eventualità che i progetti di legge attinenti a materie diverse da quelle testé elencate vengano approvati in via definitiva dalla Camera dei deputati ma con le modifiche proposte dal Senato in virtù della facoltà, che è ad esso riconosciuta, di esaminare, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, anche i progetti di legge concernenti materie per le quali la Commissione bicamerale attribuisce alla Camera dei deputati la decisione definitiva.

Tricefalo ma a vitalità intermittente ed a cadenze definite sembra, infine, la definizione che meglio si attaglia al bicameralismo che vede trasformarsi uno dei due rami del Parlamento in «Senato in sessione speciale»[64]. È così denominata la congiunzione dei duecento senatori eletti a suffragio universale e diretto, su base regionale, come membri «ordinari» di quel ramo del Parlamento con i «consiglieri comunali, provinciali e regionali eletti in ciascuna Regione in numero pari a quello dei senatori ... in modo da assicurare una equilibrata rappresentanza degli enti interessati ... con un sistema elettorale la cui scelta è demandata alla legge bicamerale[65] col solo limite[66] per cui i «collegi elettorali sono formati rispettivamente dai componenti dei consigli comunali, provinciali e regionali, sulla base dei voti espressi per l'elezione dei consigli stessi»; un criterio questo che non pare possa avere altra finalità che quella di penalizzare gli organi consiliari eletti con un alto tasso di astensionismo.

Questo raddoppio della composizione del Senato è previsto «per l'esame (e, si deve presumere, anche per la deliberazione) dei disegni di legge relativi: *a*) alla legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Province; *b*) coordinamento informativo, statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; *c*) tutela di imprescindibili interessi nazionali, nelle materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni; *d*) autonomia finanziaria di Comuni, Province e Regioni e conferimento di beni demaniali alle Province, alle Regioni ed allo Stato»[57] e per «i disegni di legge in materia di bilanci e rendiconti dello Stato, finanza e tributi, contabilità pubblica e coordinamento della finanza statale, regionale e locale»[58]. Ma per questi ultimi, così come per quelli indicati alle lettere *b*) e *c*), la decisione definitiva è riservata alla Camera dei deputati[59].

11. Non si comprende a quale esigenza, che ne possa motivare seriamente l'opzione, sappia rispondere un bicameralismo siffatto. La ragione di fondo per cui il bicameralismo fu voluto in Assemblea costituente è venuta meno. Esauritesi, per consunzione, quelle tendenti a contemperare (Constant) la quantità e la mutevolezza delle opinioni (suffragio universale e temporaneità del mandato) con la qualità e la stabilità (tradizione, censo, ereditarietà della carica parlamentare o almeno nomina a vita) non resterebbe che l'istanza di distinte e connotate entità territoriali ad ottenere una rappresentanza federativa che sia in grado di esprimerne gli interessi. Stante l'ambizione, esibita dal testo della Commissione bicamerale, di elevare gli enti territoriali alla dignità di soggetti dalle identità forti e consolidate tanto da attribuire[70] a quelli dalla dimensione territoriale più estesa (le Regioni) la competenza legislativa generale ed ai Comuni[71] addirittura l'incredibile «generalità delle funzioni regolamentari ed amministrative nelle materie di competenza legislativa dello Stato e delle Regioni», si deve supporre che l'istanza che si pretenderebbe di soddisfare col «Senato in seduta speciale» è appunto quella di innestare nel nostro ordinamento una rappresentanza di tipo federativo. Va allora verificata l'idoneità del meccanismo escogitato agli obiettivi immaginati.

Per il Senato – in seduta ordinaria – non è prevista nessuna innovazione così rilevante da costituire la ragion d'essere di questo autonomo ramo del Parlamento. Non è tale la riduzione a duecento del numero dei suoi componenti, né l'età più elevata (ma ridotta

da 40 a 35 anni) per l'elettorato passivo, né la presenza come membri di diritto ed a vita dei Presidenti della Repubblica cessati dalla carica. Come si vedrà in prosieguo, le residue funzioni attribuite a questo Consesso a seguito della «potatura» operata per introdurre il bicameralismo imperfetto, appaiono palesemente escogitate al solo fine di rendere possibile la sopravvivenza di questo organo. Ma è dalla sua configurazione e dalla sua derivazione che avrebbe dovuto scaturire un disegno credibile per la ricomposizione della rappresentanza nazionale su base federativa se ad essa realmente si crede ed efficacemente si tende.

Invece, si parte dalla «base regionale» dell'elezione dei senatori, ma la si ritiene insufficiente a caratterizzare il Senato come espressione dell'articolazione territoriale della comunità nazionale che dovrebbe in esso collocare la sua rappresentanza specifica. Si provvede allora a raddoppiare la composizione «ordinaria». Alla derivazione dalla «base territoriale» dell'elezione dei senatori si aggiunge la presenza dei consiglieri regionali, provinciali e comunali eletti alla «sezione speciale» in modo da «assicurare una equilibrata rappresentanza degli enti interessati»[72]. Non può sfuggire che la configurazione di questa presenza è già costitutiva di una rappresentanza multipla corrispondente a tre tipi di enti territoriali. Ma non è affatto sicuro che questa triplice rappresentanza possa corrispondere agli interessi reali presenti sul territorio. È molto più probabile che ciascun tipo di ente finisca con l'essere indotto ad identificare l'interesse territoriale di cui è portatore ipostatizzandolo nella specificità del tipo cui appartiene, tanto più che dei tre enti, due, i Comuni e le Regioni, si qualificano, fin da adesso, come enti a fini generali. È facile prevedere che, in tal modo, la tutela degli interessi reali presenti sul territorio si trasformi da obiettivo da realizzare, nel confronto, in oggetto del conflitto. Con la conseguente recessione di questi interessi, sempre che non riescano a corrispondere, più che alla loro dimensione spaziale, alle esigenze esponenziali, divenute di mera immagine, del tipo di ente che risulta vincente dal conflitto.

Siamo quindi di fronte al più sicuro fattore di una conflittualità permanente e difficilmente superabile politicamente, proprio perché la territorialità della derivazione delle tre categorie di rappresentanti, per essere artificiosamente specificata ed identificata negli enti, viene a porsi come ragione prioritaria della legittimazione di ciascuna di esse. All'interno dell'organo «in seduta speciale» ed a

fronte di questi interessi ipostatizzati e conflittuali, la rappresentanza degli eletti su «base regionale» o verrebbe trascinata nella conflittualità che pervaderebbe endemicamente l'attività di questo organo, «speciale» in verità per molti versi, o risulterebbe neutralizzata quanto a ruolo specificamente politico della sua funzione. Con quali conseguenze è facile immaginare quanto a realizzazione di un disegno istituzionale di tale spessore come presume di essere quello di una rappresentanza federativa di entità per altro da costruire dopo il fallimento del regionalismo sperimentato finora.

12. Ma la configurazione così disegnata del ramo del Parlamento, nel quale si pretenderebbe di incorporare la proiezione della comunità nazionale articolata territorialmente, determina una conseguenza ancora più grave. Quella di poter produrre una dinamica istituzionale che si profila subito come destinata ad espungere dalla sede del Senato della Repubblica la rappresentanza della Nazione che l'art. 85 del progetto della Commissione bicamerale conferma, intestandola a ciascun componente del Parlamento e quindi ad ambedue gli organi che lo compongono.

Qualificata con questa denominazione, tale rappresentanza, anche perché la si ribadisce come svincolata da mandato, deve identificarsi come rappresentanza politica. Perché possa essere tale è però necessario che essa disponga di un ambito di autonomia. Solo entro questo ambito, se sicuro e adeguato, può provare a mediare interessi come tali, secondo le combinazioni intrecciate in cui si presentano e come visioni, interpretazioni, più o meno elementari, più o meno ideologizzate, più o meno aggreganti i loro denotati. Deve trattarsi di un ambito da cui trarre due risorse. Quella temporale che è necessaria per una elaborazione comprensiva delle implicazioni interattive derivanti dagli interessi che ricercano tutela e per la formulazione di soluzioni adeguate, da proporre e da realizzare, preventivando gli effetti complessivi della loro ricaduta non solo nel breve periodo. Parte di questa risorsa è già disponibile per l'istituzione rappresentativa che la estrae dai programmi elettorali e si rinnova all'inizio di ogni legislatura. Altra parte di questa risorsa è offerta, anche se non a titolo gratuito, dal governo. Resta da accumulare quella necessaria a tradurre in atti le risposte elaborate, e vi si provvede modulando le scelte per costruire il consenso necessario alla loro approvazione.

Ma la risorsa temporale non basta. Alla rappresentanza è quanto

mai necessario lo spazio fisico che le consente di collocarsi in una posizione tale da poter valutare da dove emergono gli interessi, se e fino a che punto si espandono, come interagiscono e si definiscono nel loro consolidarsi, uno spazio che non è riducibile oltre certi limiti, perché ad imporli è, appunto, la loro consistenza e la diffusione che hanno raggiunto, la misura della loro emersione, le priorità che ne conseguono. Appare evidente che si tratta di limiti condizionanti il dispiegarsi degli interventi, la possibilità di conformare i rapporti in ragione delle scelte che si impongono per la tutela degli interessi da promuovere e tutelare. Ne consegue allora che, per un esercizio virtuoso delle funzioni che le si attribuiscono, è necessario assicurare alla rappresentanza degli organi parlamentari, perché politica, un campo di recezione e di valutazione che non può configurarsi frantumato al punto da resecare il territorio spezzandolo ed offrendo ai vari spezzoni un contraddicente canale espressivo. È difficile credere che sia tale quella supportata e condizionata dalla presenza e dall'influenza condizionante di una rappresentanza diversa, come quella riferita ai consiglieri dei Comuni e delle Province, da quella degli eletti su scala adeguata alla diffusione degli interessi rilevanti per una rappresentanza della nazione.

D'altra parte, e paradossalmente, a questa rappresentanza dei Comuni, delle Province e delle Regioni non sembra affatto che ci si creda realmente da parte della «Bicamerale». Valga la constatazione che non per le leggi finanziarie e di bilancio, ma solo per i disegni di legge relativi alla «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Province», alla «autonomia finanziaria di Comuni, Province e Regioni» ed al «conferimento di beni demaniali alle Province ed alle Regioni» è prevista la procedura di approvazione che comporta una qualche incidenza dei rappresentanti degli enti territoriali, e cioè la doppia e conforme deliberazione dei due rami del Parlamento. Considerando inoltre che di leggi in queste materie, per quelle concernenti il coordinamento informativo, statistico ed informatico dei dati di tutte le amministrazioni statali, regionali e locali e per la tutela di imprescindibili interessi nazionali nelle materie di competenza legislativa regionale, se ne potranno approvare piuttosto poche nel corso di una legislatura, e se sono ben fatte, anche nessuna, sorge un sospetto. Che la previsione della sessione speciale del Senato sia stata escogitata per mobilitare il consenso dei consiglieri

comunali, provinciali e regionali alla conservazione di un bicame
ralismo divenuto talmente imperfetto da caratterizzarsi per la
presenza di un ramo del Parlamento quanto meno superfluo.

13. Confermano il giudizio testé avanzato le attribuzioni che la Commissione bicamerale lascia al Senato. In ordine ai rapporti col governo, l'aver escluso che il Senato possa porsi come termine (di quel che resta) del rapporto di fiducia, con ogni probabilità preclude anche l'esercizio del sindacato ispettivo sull'azione del governo. Lo stesso potere di inchiesta parlamentare che il testo dell'emendato articolo 105 riconosce ad ambedue le Camere deve evidentemente ritenersi limitato al «pubblico interesse» riferibile alla legislazione bicamerale e non più e non certo a materie e questioni interferenti con l'indirizzo politico. Ma quale e quanto potere legislativo risulta conferito al Senato?

Impressiona non poco la molteplicità delle fonti legislative statali che si vorrebbe introdurre nel nostro ordinamento. Sul significato che assume questa scelta ci si soffermerà tra poco. Quel che va posto in rilievo, a proposito del tipo di bicameralismo che viene a configurarsi, è che le leggi che comportano la doppia deliberazione conforme del Senato e della Camera dei deputati (leggi bicamerali) collocando i due rami del Parlamento su di un piano di pari ordinazione, previste puntigliosamente ogni qualvolta se ne è presentata l'occasione, mirerebbero a dar mostra di accogliere le esigenze di tipo garantistico, pretendendo di compensare in tal modo l'instaurazione di una forma di governo esasperatamente maggioritaria. Ma la recezione di tali esigenze dovrebbe implicare la previsione di un sistema elettorale di tipo proporzionale per l'elezione del Senato. Non c'è però alcuna traccia, né esplicita né implicita, di un intento del genere nel testo licenziato dalla Commissione bicamerale, nessuna preclusione risulta quindi prescritta per l'adozione di un sistema elettorale maggioritario anche per l'elezione del Senato. Non sarebbe stato preferibile, allora, prevedere per l'approvazione delle leggi che si vorrebbero sottrarre all'assolutismo della maggioranza di governo un quorum più alto, quello ad esempio dei tre quinti, scegliendo il monocameralismo?

Sicuramente sì. Se il disegno «riformatore» fosse stato quello di un parlamentarismo razionalizzato ma coincidente o almeno coerente con l'idea di democrazia incorporata nella prima parte della Costituzione. Quella idea di democrazia che proietta il

conflitto sociale al centro dello Stato-apparato ed usa la rappresentanza come strumento di emancipazione dai poteri che pervadono la società e che si oppongono al dispiegarsi delle sue potenzialità. Distante e sostanzialmente contrapposto a quell'idea, il progetto della Bicamerale, sceglie e porta alle estreme conseguenze il modello istituzionale che produce la «finzione» della rappresentanza che Kelsen rivelò, riflettendo sull'essenza e sul valore della democrazia rapportati alla posizione ed al ruolo del Parlamento[73]. Queste conseguenze si congiungono su due piani, quello del ruolo della rappresentanza nella legislazione, quello della forma di governo.

14. Il ruolo della rappresentanza parlamentare nella legislazione è compresso in via di principio e ridotto alla mera enunciazione, qualunque sia, bicamerale o unicamerale, il tipo di legge che risulta disegnato. Opera con pertinace coerenza, il «riformatore» della Costituzione. Prima schiaccia il potenziale normativo dell'atto legislativo, poi ne amputa l'ambito di efficacia. Invece della legge è il regolamento che viene elevato a fonte primaria dell'ordinamento, fino al punto da far supporre che si sia voluto costituzionalizzare una sorta di preferenza del regolamento e non della legge[74]. Il potere normativo del Parlamento viene soppiantato dal potere normativo dell'esecutivo. È una spoliazione che incrina la ragion d'essere della rappresentanza parlamentare e vanifica quel pilastro dello Stato di diritto che si chiama principio di legalità e con esso quello della divisione dei poteri, inteso come distribuzione delle fonti tra più organi politici dello Stato-apparato. Per rispetto alle istituzioni (ed al personale di cui sono provviste) si tralascia la citazione di espressioni, francamente sconcertanti, usate, purtroppo, con la pretesa di delineare aspetti importanti del sistema delle fonti e dei loro rapporti; è perciò che non ci si sofferma sulla giuliva disinvoltura (art. 55) con cui si vorrebbe disporre della distribuzione delle fonti tra gli enti che costituiscono la Repubblica. È però necessario motivare come e perché la rappresentanza parlamentare risulta espropriata di una serie non ristretta e di enorme importanza delle funzioni che ne legittimano la presenza. Va quindi rilevato, in via esemplificativa ma emblematica, che:

a) alla legge (bicamerale) spetta *solo* di stabilire le procedure attraverso cui le Regioni stipulano accordi con enti territoriali di altri Stati e le modalità con cui il governo esprime il proprio

preventivo assenso determinando *solo* i casi di recesso dagli accordi che il governo può richiedere alle Regioni[75];

b) la legge dovrebbe stabilire *solo* i principi su cui il governo (quindi ogni governo, tutte le volte e per qualsivoglia esigenza) con proprio regolamento verrebbe a basarsi per disciplinare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, il numero e le attribuzioni dei ministeri. Il limite alla legge verrebbe posto proprio per quanto attiene all'organizzazione del vertice dell'esecutivo[76];

c) *solo* per quanto attiene alle procedure, la legge dovrebbe attribuire al governo il potere di procedere alla codificazione delle norme legislative vigenti[77];

d) si costituzionalizzano i regolamenti indipendenti[78] la cui costituzionalità è stata contestata dalla migliore dottrina[79];

e) il principio di legalità scompare del tutto come fondamento e limite dell'azione delle pubbliche amministrazioni[80];

f) si espunge, così, dal nostro ordinamento la tipizzazione degli atti amministrativi, lo strumento attraverso cui l'attività amministrativa viene conformata agli interessi pubblici;

g) l'azione amministrativa verrebbe a basarsi sulle norme del diritto privato, «salvo i casi previsti dalla legge per ragioni di interesse pubblico»[81]; ma – evidentemente nei suddetti casi – la legge dovrebbe contenere soltanto i principi generali, perché la disciplina complessiva è riservata ai regolamenti governativi[82];

h) si sottrae alla legge e si riserva ai regolamenti governativi[83] la disciplina dell'organizzazione dell'amministrazione statale, attribuendo alla Corte costituzionale il giudizio sulla loro costituzionalità, che si fonderebbe su parole quali «interesse dei cittadini, ... ragionevolezza, trasparenza, economicità» dal contenuto indeterminato in assenza di norme interposte che solo la legge potrebbe individuare[84];

i) le Autorità indipendenti vengono previste come attribuitarie di funzioni non soltanto di vigilanza ma anche di garanzia «in materia di diritti e di libertà garantiti dalla Costituzione»[85], il che, da una parte, potrebbe comportare un'abdicazione della legge istitutiva di tali Autorità al compito di disciplinare direttamente ed integralmente materie che, a norma delle disposizioni della prima parte della Costituzione, sarebbero coperte da riserva assoluta di legge, d'altra parte, potrebbe determinare una riduzione della garanzia giurisdizionale in dette materie;

l) prescrivendo che[86] «non è punibile chi ha commesso un fatto

punibile come reato nel caso in cui esso non abbia determinato una concreta offensività» si incrina il principio di legalità in materia penale, attribuendo, evidentemente, al giudice il potere discrezionale di valutare la «concreta offensività» del fatto.

Una serie di limiti, quindi, viene imposta alla legge, limiti di contenuto, limiti di materia, limiti che, addirittura, possono escludere il tipo di legge dal genere degli atti normativi. Si insiste non poco nell'usare il termine «principio». Ma cosa intende per principio il «riformatore» della Costituzione? Usa questo termine nel significato che lo contrappone alle norme o, invece, lo adopera per riferirsi a quella specie del genere norma che dispone del plusvalore che le altre norme non hanno e che consiste nell'attitudine a produrre altre norme, per implicazione o per deduzione?

È del tutto evidente che la Commissione bicamerale non ha certo operato le sue scelte dopo aver meditato sulle elaborazioni teoriche prodotte su questioni di tale spessore e di tale eleganza[87]. Salvo che non si tratti delle materie riservate alle leggi bicamerali, dal testo emerge che, con assoluta determinazione, il «riformatore costituzionale» intende vincolare il Parlamento ad usare la legge solo per l'attribuzione-alienazione del potere normativo di cui è istituzionalmente titolare. Il plusvalore normativo del principio si risolverebbe esaurendosi nell'autorizzare altri organi o enti a produrre norme che, in assenza di quelle aventi valore e forza di legge, verrebbero ad invaderne l'ambito, sostituendole. Nelle ipotesi più favorevoli al potere della rappresentanza, alla legge si lascerebbe solo il compito di porre limiti al potere cui abdica, dettando le norme procedurali per l'esercizio del potere alienato. Come sistema di compressione e di amputazione del ruolo e del valore della rappresentanza parlamentare, si può dire che il disegno della Commissione bicamerale può definirsi esemplare.

15. La compressione della rappresentanza parlamentare cui consegue la sua riduzione ad una finzione della democrazia che dovrebbe realizzare è rivelata dalla forma di governo escogitata dal «riformatore costituzionale». Nell'art. 73 del progetto, al secondo comma, si legge: «Il Governo della Repubblica dirige la politica nazionale». Implica molte cose questa affermazione, tutte sconvolgenti lo spirito, l'impianto ordinamentale, l'idea di democrazia della Costituzione repubblicana.

Si noti, innanzitutto, che questa disposizione del progetto si

pone in posizione almeno asimmetrica con quanto continua a disporre l'art. 49 della Costituzione secondo cui spetterebbe ai cittadini (tutti) di concorrere a determinare la politica nazionale mediante la loro libera associazione in partiti politici. Qualunque sia il giudizio che possano aver meritato i partiti politici italiani, qualsivoglia ragione si ritenga che ne abbia determinata la crisi, sembra indubbio il ruolo che a loro spetta nelle democrazie contemporanee. Averne voluto ignorare la presenza nell'ordinamento costituzionale italiano, così come definita dalla Costituzione, è segno di un intento volto non certo a cancellarne il ruolo che comunque continuerebbero ad esercitare i partiti, ma ad interpretare in modo recessivo il concorso dei cittadini associati in partiti alla determinazione della politica nazionale. Recessivo perché da permanente che dovrebbe e potrebbe essere il concorso dei cittadini diverrebbe ricorrente ogni cinque anni, in quel solo giorno e nel tempo necessario a compilare la scheda elettorale. Recessivo perché la partecipazione alla determinazione della politica nazionale dei cittadini viene ridefinita come coincidente con il solo momento elettorale, esaurita nella scelta-investitura dei governanti. Così alla sola scelta-investitura dei governanti si verrebbe a ridurre, in ultima analisi, la democrazia secondo la concezione che traspare dal testo della Commissione bicamerale.

La constatazione che precede si basa sulle implicazioni che derivano dalla posizione che nel sistema assumerebbero il governo ed il Primo ministro e dal potere che verrebbe conferito soprattutto al secondo di questi due organi. La modifica[84] del disposto corrispondente dell'art. 95 della Costituzione appare quasi impercettibile ma è incisiva e stravolgente. L'espressione «Il Presidente del Consiglio dirige la politica generale del Governo» verrebbe sostituita infatti da queste due altre: «Il Governo dirige la politica nazionale», «Il Primo Ministro dirige l'azione del Governo e ne è responsabile». Non impressioni la responsabilità che si collega al Primo ministro. Essa sta ad indicare il suo potere sul Governo, non essendoci responsabilità senza potere in uno Stato civile. Ci si soffermi, invece, sulle due proposizioni principali. È del tutto evidente la diversità dei loro denotati da quello dell'ancora vigente art. 95 della Costituzione.

La direzione della politica generale della nazione significa certo ridurre il diritto dei cittadini alla determinazione della politica nazionale alla sola investitura dei governanti, ma insieme, paralle-

lamente e conseguentemente, escludere dalla determinazione dell'indirizzo politico la rappresentanza, il Parlamento.

Il «come» si esclude il Parlamento dall'attività di indirizzo politico è rivelato dal meccanismo predisposto per la nomina dell'organo che deve dirigere il governo, meccanismo che suppone la già avvenuta investitura da parte del corpo elettorale. Il Primo ministro, infatti, verrebbe nominato[29] dal Presidente della Repubblica, «tenendo conto dei risultati dell'elezione della Camera dei deputati», espressione eufemistica, questa, per significare che il Presidente della Repubblica deve e può tenerne conto. Poter tenerne conto significa, a sua volta, che la conta della maggioranza parlamentare è già stata determinata dal risultato elettorale. Infatti, non si prevede che il governo debba ottenere la fiducia della Camera, perché si ritiene superfluo il procedimento per accertarla, considerandola implicita, dovuta, stante il risultato elettorale.

Può essere realisticamente immaginabile, in un sistema siffatto, una *partnership* della rappresentanza parlamentare nell'esercizio del potere di indirizzo politico? La risposta è già implicita e non può che essere negativa. In nessun caso, neanche e tanto meno in quello della coabitazione di un Primo ministro e di un governo con un Presidente della Repubblica eletto da una maggioranza diversa da quella parlamentare, perché, in questa ipotesi, maggiore sarebbe l'esigenza di una rigorosa applicazione della disciplina di partito o di coalizione per fronteggiare le pretese del Presidente della Repubblica. La ragione è tutta nella configurazione che si intende predisporre per la Camera dei deputati, nei cui confronti dovrebbe sussistere, con la sfiducia ed il conseguente scioglimento[30], la responsabilità politica del governo, una responsabilità che quindi sarebbe fatta valere da una *Chambre introuvable*, come quella di Luigi XVIII. Espropriata di ogni potere di indirizzo politico dalla mannaia dello scioglimento automatico, a quale ruolo viene destinata la Camera «politica»? La risposta è del tutto ovvia. Il progetto «riformatore» assegna a questo ramo del Parlamento la funzione di supporto per l'esecuzione legislativa dell'indirizzo politico governativo, che già con l'elezione viene attratto integralmente nella sfera del potere dell'esecutivo.

Scomparirebbe così una delle funzioni della rappresentanza parlamentare, nel mentre una certa concezione del principio di legalità svanisce nel tramonto di quella idea della democrazia che ne rifiuta la trasmutazione schumpeteriana in mercanzia da offrire sul mercato pervasivo del capitalismo.

16. Infatti. Si tenderebbe a trasformare il tipo di Stato e si sceglie il federalismo come ispirazione e come obiettivo. Ma resta confusa e contraddittoria la scelta del tipo di federalismo che si intende realizzare. Manca una visione chiara della dimensione degli interessi territorialmente individuabili come criterio informatore su cui costruire enti esponenziali idonei a recepirli ed a soddisfarli. La proiezione di questi interessi articolati su scala nazionale si dibatte tra l'incentivazione della loro frammentazione e la compressione della loro capacità di espressione e di incidenza sulle scelte di politica nazionale. Il Senato come Camera delle autonomie riesce ad assemblare modelli istituzionali tra i più disparati in un ibrido foriero di conflitti bloccanti o esplosivi, all'interno di un'istituzione incapace di recepire le istanze territoriali e paradossalmente sprovvista di poteri influenti. Più grave ancora è la constatazione che il federalismo che viene profilato si presenta come sistema quanto meno elusivo del principio di eguaglianza, avendo distorto e oscurato la limpida formulazione del suo corollario che la Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca definisce come diritto all'uniformità delle condizioni di vita dei cittadini, al di là dai confini territoriali delle Regioni.

Il sistema delle fonti normative, come si è visto, disperdendosi in una serie straripante di rivoli intersecanti, non risolve la questione centrale del federalismo, quella del riparto credibile delle competenze legislative tra centro e periferia. Un solo risultato riesce a conseguire l'escogitazione dei sedicenti costituenti bicamerali, quello di attribuire un potere normativo al governo sicuramente eccedente il limite compatibile con il primato della legge, che è il fondamento dello Stato di diritto. Alla riduzione dell'ambito della potestà legislativa si aggiunge poi l'insistenza del testo di «riforma» nel prescrivere che il contenuto degli atti legislativi deve essere limitato ai soli principi, alle sole norme o clausole generali. Questa insistenza prescrittiva non può produrre altro risultato che quello di assicurare lo spazio più ampio al potere normativo del governo, stante la prassi ormai consolidata di tradurre principi e criteri generali in obiettivi generici. Generici per far sì che la loro determinazione sia riservata all'esecutivo. Il significato reale dell'operazione di riscrittura del sistema delle fonti risulta quindi del tutto evidente. È esattamente quello di svuotare il potere legislativo. Il che equivale ad emarginare il Parlamento, a sterilizzare la rappresentanza. E sterilizzare la rappresentanza è lo stesso che neutralizzare quel poco o quel tanto che ogni democrazia offre al potere popolare.

17. In verità, a svuotare il potere legislativo, ad emarginare il Parlamento, a sterilizzare la rappresentanza ed a neutralizzare il potere popolare, camuffando la neutralizzazione con la maschera del potenziamento, il progetto della Bicamerale provvede anche con misure più avvolgenti. Sono quelle escogitate[91] per la specifica forma di governo che si vorrebbe instaurare in Italia. Forma di governo che non si sapeva bene come la si voleva ma si diceva di volerla «neoparlamentare» nella versione del premierato, o presidenziale all'americana, o «semipresidenziale ma rispettosa delle tradizioni parlamentari dell'Italia». La si è congegnata in modo che della forma parlamentare non abbia nulla e delle due che realizzano il presidenzialismo il peggio. La si è raffazzonata basandola sulla presunzione della fiducia anticipata al governo da parte della maggioranza parlamentare che si vuole precostituita all'atto stesso dell'elezione, elezione congiunta della maggioranza e del Primo ministro. Una congiunzione che riproduce quella tra dominante e servente. Si è prefigurato il Primo ministro come *dominus* del governo ed anche della maggioranza e per mezzo di questa delle funzioni della Camera dei deputati, l'unica delle due camere che disporrebbe del potere generale e definitivo di legiferare, anche se sotto dettatura del Primo ministro. Per la verità, la Camera dei deputati disporrebbe, per gentile concessione, anche della facoltà di esprimere la sfiducia al governo, ma ad una condizione irrealizzabile: se dovesse permettersi di approvare una mozione di sfiducia, produrrebbe l'effetto del suo scioglimento automatico. È una forma di governo quindi che qualcosa al Parlamento la offre: il suicidio[92].

Realizzata la verticalizzazione del potere politico per estrazione dal (e sottrazione al) corpo elettorale e condensandolo nel Primo ministro, la Commissione bicamerale non si è dichiarata soddisfatta. Ha proseguito, andando fino in fondo. Ha mirato alla verticalizzazione suprema. Quella dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica. L'ha raggiunta nel conferire ad un Presidente provvisto di una legittimazione popolare così forte, nei cui confronti nessuno può far valere una qualche forma di responsabilità, poteri di indirizzo politico. Espliciti nel campo della politica estera (che nell'età della globalizzazione è quanto mai decisivo) e della difesa. Impliciti ma generali, tra i quali emerge quello di sciogliere la Camera dei deputati appena è eletto. Il che significa che il progetto della Bicamerale mira all'obiettivo di concentrare tutto il potere politico sull'asse Presidente-Governo.

Ma a furia di verticalizzare il potere lo ha anche duplicato. Creando così le condizioni ottimali del conflitto permanente tra Primo ministro e Presidente, qualora, ad esempio, le elezioni politiche indette per far coincidere l'indirizzo politico presidenziale con quello del Parlamento e del governo dovessero produrre il risultato opposto. In questa ipotesi, improbabile ma possibile, si determinerebbero effetti bloccanti o esplosivi del sistema che si è creduto di congegnare.

Congegnandolo per verticalizzare il potere, offrendolo alla condensazione più intensa, nell'ipotesi che il primo ministro si adatti al ruolo di organo esecutivo dell'indirizzo politico del Presidente realizzando le condizioni di una monarchia elettiva con tratti marcati e diffusi di autoritarismo.

18. È questo il giudizio del tutto negativo che merita il prodotto della Commissione bicamerale. È motivato dalle considerazioni che precedono e da una riflessione ulteriore che attiene al sistema delle garanzie costituzionali che si intende instaurare. L'obiettivo è la Corte costituzionale che il progetto mira ad affogare in un mare di nuove attribuzioni che, da una parte, ne ostacolano pesantemente la funzionalità, minando alla radice la tutela dei diritti dei cittadini; d'altra parte, per la qualità di alcune delle competenze che si vorrebbero attribuirle, la inseriscono nel pieno della lotta politica, snaturandola. Determinando complessivamente le premesse della sua certa delegittimazione dal punto di vista del rendimento e da quello del ruolo di garanzia. Così della Repubblica italiana verrebbe vanificata anche la qualificazione di Stato di diritto, dopo averne compresso fino all'esaurimento quelle di Stato democratico e di Stato sociale.

È quella certa idea di democrazia concepita dal Costituente e trasfusa nell'intero sistema costituzionale, che dal progetto della Commissione bicamerale viene ibernata, neutralizzando il ruolo delle norme e delle funzioni costituzionali. Alla democrazia partecipata ed emancipatrice si vuole sostituire una forma di governo concepita e mirata alla sola investitura del potere di gestire l'esistente sociale nelle forme che possono assicurare l'intangibilità dei suoi presupposti e la riproduzione delle sue dinamiche, anche reprimendo le spinte derivanti dalle contraddizioni più esplosive. La si chiami pure democrazia. Ma si sappia che è stata espropriata del suo orizzonte ed amputata della sua vocazione liberatrice.

Note

[1] Quello risultante dalla pronuncia della Commissione sugli emendamenti presentati ai sensi del comma 3 della L. cost. 24 gennaio 1997, n. 1, trasmesso alla Presidenza della Camera dei Deputati e alla Presidenza del Senato della Repubblica il 4 novembre 1997, contenuto nel documento Camera dei Deputati, N. 3931-A, Senato della Repubblica, N. 2558-A.

[2] La legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1, tenta a recepire quasi tutte le modifiche al procedimento di revisione prescritto dall'art. 138 della Costituzione che la dottrina costituzionalista, motivatamente, definì distorsioni di detto procedimento e perciò idonee a configurare vere e proprie rotture della Costituzione vigente, v. *infra*, par. 3.

[3] Cfr. il comma 1 dell'art. 1, il comma 4 dell'art. 2, il comma 4 dell'art. 3 e gli artt. 4, 5 e 6.

[4] V. il comma 5 dell'art. 1.

[5] L'art. 4 infatti recita «La legge costituzionale approvata con unico voto finale ... è sottoposta ad unico referendum ...».

[6] V. l'art. 5, secondo comma.

[7] Ci si riferisce alla Relazione introduttiva che accompagna il primo testo della Commissione bicamerale, quello del 30 giugno, relazione contenuta nel documento Camera dei Deputati, N. 3931, Senato della Repubblica, N. 2583, *Progetto di legge costituzionale* trasmesso alla Presidenza della Camera dei Deputati e alla Presidenza del Senato della Repubblica il 30 giugno 1997.

[8] *Ibidem*, p. 7.

[9] *Ibidem*, p. 9.

[10] *Ibidem*, p. 10.

[11] Esemplari sono in proposito le contorsioni letterali e logiche cui ricorre il Presidente della Commissione bicamerale nella Relazione introduttiva al testo presentato il 4 novembre (citato nella nota 11 laddove, pretendendo di definirlo, scrive che «il potere di revisione delineato dal procedimento in corso, in base ad una legge speciale, si incardina interamente entro le procedure previste dalla Commissione» (sic, ma intendeva scrivere Costituzione) vigente per la sua modifica con gli articoli 138 e 139 e *non può in nessun caso tendere a decisioni* di carattere puramente politico *come quella di fondare un nuovo ordinamento costituzionale*» (p. 9) per poi affermare «*L'Italia* è forse l'unico tra i grandi paesi del mondo che, per la seconda volta nell'ultimo cinquantennio, *sta costruendo la sua Costituzione pezzo a pezzo ...*» (p. 10) (corsivi miei).

[12] Cfr. AA.VV., *Commenti al messaggio del Presidente della Repubblica del 26 giugno 1991 concernente le riforme istituzionali e le procedure idonee a realizzarle*, in «Giur. cost.», 1991, pp. 3211-3342; Modugno, *Il problema dei limiti della revisione costituzionale*, in «Giur. cost.», 1992, pp. 1692 ss.

[13] Cfr. Pizzorusso, Romboli, Tarchi, *In difesa dei valori della Costituzione*, in «Foro it.», V, 1994, pp. 329 ss.; Dogliani, *Potere costituente e revisione costituzionale*, in «Quad. cost.», 1995.

[14] Agli Autori citati nelle due note precedenti, vanno aggiunti almeno Mortati, *Concetto, limiti, procedimento di revisione della Costituzione*, ora in *Scritti*, II, Milano, 1972; Esposito, *Costituzione, leggi di revisione ed «altre» leggi costituzionali*, in *Scritti Jemolo*, III, Milano, 1963; Crisafulli, *Costituzione*, in *Enc. Novecento*, I, 1976; Mezzo, *Disposizione di revisione materiale e provvedimenti di rottura della Costituzione*, in «Riv. dir. pubbl.», 1964.

[15] La *ratio* di questa prescrizione costituzionale è giustamente sottolineata da Cervati, *La formazione delle leggi*, in *Commentario alla Cost.* diretto da Branca, tomo I, 1, Bologna, 1985, pp. 136 ss., spec. p. 158, n. 5.

[16] L'art. 2 della Legge cost., al comma 3, esclude la presentazione di questioni pregiudiziali, sospensive, di non passaggio agli articoli, di rinvio in Commissione, che la procedura «normale» prescritta dall'art. 72 Cost. attuata con gli artt. 97-100 del Reg. della Camera e 121-124 del Reg. del Senato, consentono in prima deliberazione escludendole solo in sede di seconda deliberazione (art. 99 Reg. Camera, 124 Reg. Senato).

17 Cfr. l'art. 3, comma 3.

18 Per parti separate dei testi in discussione, limitazione che si dimostra tanto più grave per aver scelto la tecnica di adottare un solo testo comprensivo delle modifiche dell'intera seconda parte della Costituzione.

19 Rinvio soprattutto a Pace, *I diritti fondamentali ci dà la della Costituzione?*, in questa «Rivista», 1993, pp. 4 ss. e al recentissimo e molto convincente contributo di Modugno, *Principi e norme. La funzione limitatrice dei principi e i principi supremi o fondamentali*, testo dattiloscritto, ottobre 1997, in corso di stampa.

20 Lo riconosce apertamente il relatore per la forma di stato della Commissione bicamerale, sen. D'Onofrio, in sede di discussione generale del progetto. Cfr. Camera dei Deputati, Res. sten., *Seduta del 26 gennaio*, 1998, p. 12.

21 V. il testo del progetto cit. alla nota 1. Da ora in avanti, nel citare gli articoli, è a questo testo che ci si riferisce.

22 V. il testo del progetto cit. alla nota 7.

23 Cfr. Cervati, *In tema di interpretazione della Costituzione, nuove tecniche argomentative e «bilanciamento» tra valori costituzionali (a proposito di alcune riflessioni della dottrina austriaca e tedesca)*, in *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 13 e 14 ottobre 1992, pp. 55 ss., specie 94 ss.

24 Cfr. P. Rescigno, *Manuale del diritto privato italiano*, Napoli, 1975, p. 262.

25 Basta consultare un manuale di diritto costituzionale, cfr., ad es., Martines, *Diritto costituzionale*, Milano, 1997, p. 764.

26 Sul diritto all'istruzione e sul compito della Repubblica di rendere effettivo questo diritto dovrebbe bastare il significato testuale dell'art. 34 Cost., quarto comma. Ebbene, con la disposizione del progetto, l'effettività di questo diritto sarebbe assicurata dalla valutazione dell'adeguatezza del reddito della famiglia, valutazione la cui discrezionalità potrebbe anche risultare ... adeguatamente arbitraria!

27 Valgono le stesse considerazioni della nt. prec., con in più la possibilità di usare il disposto in questione per una interpretazione così restrittiva del quarto comma dell'art. 38 Cost. da sterilizzarne l'efficacia.

28 Cfr. lettera *a*) del primo comma del cit. art. 59 del progetto.

29 Cfr. il secondo comma dello stesso art. 59.

30 *Teoria generale delle norme*, ed. it., Torino, 1985, pp. 173-175, 181, 193, 195, 196, 198, 352-359, 362-367, 371 s., 374, 376 s.

31 Per l'Enciclica *Rerum Novarum* si usa la traduzione italiana del prof. don Celestino Melzi, riprodotta in *Lettera Enciclica di S.S. Papa Giovanni Paolo II. Centesimus Annus. L'insegnamento sociale della Chiesa dalla Rerum Novarum ad oggi*, testo integrale della nuova Enciclica e della *Rerum Novarum* con introduzione ed analisi storica di mons. Franco Biffi, Edizioni Piemme, Casale Monferrato, 1991; seguitando, le due Encicliche saranno citate con le iniziali *R.N.* e *C.A.*

32 *R.N.*, cap. III, n. 28, p. 54.

33 Come sostiene Biffi, in *«Centesimus Annus»: guida pratica alla lettura ed alla comprensione*, *loc. cit.*, p. 165.

34 *R.N.*, cap. III, n. 27, p. 52.

35 *R.N.*, cap. III, n. 29, p. 55.

36 *R.N.*, cap. IV, nn. 36, 37 e 38, pp. 61-63.

37 *R.N.*, cap. IV, nn. 40, 41, 42, 44, pp. 64-67.

38 *C.A.*, cap. IV, par. 33, p. 128.

39 *C.A.*, p. 129.

40 *C.A.*, cap. IV, par. 34, p. 130.

41 *C.A.*, cap. IV, par. 42, p. 140.

42 *C.A.*, cap. IV, par. 43, p. 141.

43 *C.A.*, cap. V, par. 48, pp. 147-148.

44 *C.A.*, cap. IV, par. 43, p. 141.

45 V. l'indicazione alla nota 1.

46 O alla sua conservazione (almeno nella logica e negli assetti fondamentali) dal cui conflitto trae poi la linfa vitale ogni democrazia se la si intende, esattamente, come

«ordinamento di procedure contenziose tra attività sostanzialmente libere» (così Lavagna, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 1956, p. 3921 e tra parti egualmente (cfr. Leibholz, *Der Strukturwandel der modernen Demokratie*, in *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Karlsruhe, 1958, p. 86) garantite a concorrere alla direzione dello Stato (cfr. Henke, *Das Recht der politischen Parteien*, Göttingen, 1964, pp. 168 ss).

47 Motivata, attualizzata e critica rassegna di queste manipolazioni è quella esposta da Losurdo, *Democrazia o Bonapartismo*, Torino, 1993.

48 Meno che per il numero dei componenti che, secondo l'art. 78 del progetto, dovrà essere determinato dalla legge e potrà oscillare da 400 a 500.

49 Così l'art. 90, primo e secondo comma, del progetto.

50 L'art. 61 attribuisce alla potestà legislativa regionale la competenza a disciplinare le forme e i modi degli accordi tra ciascuna Regione, nelle materie di propria competenza, con gli Stati o enti territoriali interni ad altri Stati, nel «rispetto delle norme di procedura stabilite da legge approvata dalle due Camere» che dovrà stabilire anche «le modalità con cui il Governo esprime il proprio preventivo assenso, anche in forma tacita» determinando i casi di recesso dagli accordi che il Governo può richiedere alla Regione con atto motivato.

51 Cfr. l'art. 62, primo comma.
52 Cfr. l'art. 62, quarto comma.
53 Cfr. l'art. 62, sesto comma.
54 Cfr. l'art. 63, terzo comma.
55 Cfr. l'art. 63, quarto comma.
56 Cfr. l'art. 66, primo comma.
57 Cfr. l'art. 73, u.c.
58 Cfr. l'art. 75.
59 Cfr. l'art. 87.
60 Cfr. l'art. 89.
61 Cfr. l'art. 106, u.c.
62 Cfr. l'art. 108.
63 Cfr. l'art. 93.
64 Cfr. l'art. 89.
65 Cfr. l'art. 89.
66 Posto dal primo comma dell'art. 89.
67 V. secondo comma dello stesso art. 89.
68 Cfr. l'art. 104.
69 Cfr. l'art. 89, terzo comma.
70 Cfr. l'art. 58, quinto comma.
71 Cfr. l'art. 58, quinto comma.
72 Cfr. l'art. 89, primo comma.
73 Posizione e ruolo che intendeva però come separati, indipendenti ed impermeabili dal popolo (cfr. *I fondamenti della democrazia*, 1966, pp. 37 e ss.) ignorando o negando la funzione dei partiti di raccordo permanente tra la base popolare e la sua proiezione politico-parlamentare.

74 Cfr. l'art. 98, secondo comma.
75 Cfr. l'art. 61, secondo comma.
76 Cfr. l'art. 73, quarto comma.
77 Cfr. l'art. 92, primo comma.
78 Cfr. l'art. 98, secondo comma.
79 Cfr. infatti Carlassare, *Il ruolo del Parlamento e la nuova disciplina del potere regolamentare*, in «Quad. cost.», 1990.
80 Cfr. l'art. 106, primo comma.
81 Cfr. l'art. 106, secondo comma.
82 Cfr. l'art. 98, quarto comma.
83 Cfr. l'art. 106, terzo comma.
84 Cfr. l'art. 134, lettera b).
85 Cfr. l'art. 109, primo comma.

[86] Cfr. l'art. 129, secondo comma.

[87] Di recente ne sintetizza lucidamente la problematica e ne offre una ricostruzione persuasiva Modugno, *Principi e norme*, cit.

[88] Cfr. l'art. 73, secondo comma.

[89] Cfr. l'art. 66, primo comma, lettera h).

[90] Cfr. gli artt. 74, quinto comma, secondo cui il Primo ministro presenta le dimissioni del governo in caso di approvazione della mozione di sfiducia, e 70 che prevede lo scioglimento della Camera dei Deputati in caso di dimissioni del governo ai sensi dell'art. 74.

[91] Nella stupefacente convinzione (se è tale) del Presidente della Commissione bicamerale, on. D'Alema (cfr. Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, *Resoconto stenografico. Seduta di Venerdì 30 gennaio 1998*, p. 64) che «... quell'impianto costituzionale» [il riferimento è alla Costituzione della Repubblica] «... non regolamentava la forma di governo...», affermazione che sembrerebbe dovuta ad ignoranza della documentazione relativa all'esistenza di un o.d.g. Perassi, degli interventi in sede di Commissione e di Assemblea di costituenti che dichiaravano di chiamarsi Terracini, La Rocca, Mortati, Tosato, Einaudi, Lussu, Rossi, Fuschini, Targetti, Carpano, di deliberazioni sui testi e sugli emendamenti, riportati negli Atti dell'Assemblea Costituente, non segretati, ma pubblicati a cura della Camera dei Deputati, ignoranza anche dell'esistenza delle norme contenute negli artt. 92-96 della Costituzione o forse all'arroganza insita in ogni disegno di consumare la *damnatio memoriae* per la stagione più alta della nostra storia unitaria.

[92] Cfr. gli artt. 74, sesto comma, secondo cui «Il primo ministro presenta le dimissioni del governo all'atto dell'assunzione delle funzioni da parte del Presidente della Repubblica», e 70 che, al primo comma, attribuisce al Presidente della Repubblica il potere di scioglimento delle Camere «nel caso di dimissioni del Governo ai sensi dell'art. 74», potere che peraltro viene conferito al Presidente senza la controfirma (art. 74).

96

Il Presidente della Corte dei Conti

Roma, 28 luglio 1997

Caro De Martino,

mi permetto inviarLe copia della dichiarazione a difesa da me predisposta per il giudizio cui sono stato rinviato per pretesi "abusi d'ufficio" che da me sarebbero stati perpetrati negli undici anni del mio impegno di Presidenza della Corte dei conti.

E' un giudizio rinviato di mese in mese; l'ultimo appuntamento è per il 7 ottobre prossimo venturo, ma anche questo appuntamento verrà meno, perché nel frattempo il reato risulterà cancellato e/o l'azione prescritta dalla nuova formulazione dell'art. 323 c.p. come di recente definita dalla legge n. 234 del 16 luglio 1997. Perciò a me resteranno il danno e la beffa di una imputazione in ogni modo pubblicizzata e di una difesa in pubblico mai potuta svolgere e perciò affidata a messaggi postumi e personalizzati.

La vicenda, al di là del rilievo personale, a me sembra esemplare di un rapporto perverso tra l'azione penale e le altre istituzioni della Repubblica.

Con i migliori saluti.

(Giuseppe Carbone)

Illustre
Sen. Prof. Francesco DE MARTINO
Senato della Repubblica
ROMA

Rinv. 18.8.97
da Monte

97

Dichiarazione a difesa

Affido al mio patrocinatore la difesa tecnica sul punto della legittimità amministrativa degli atti che mi sono imputati come reato e la contestazione della loro prospettazione come illecito penale.

Per parte mia, mi propongo di offrire a codesto Collegio un contributo alla complessiva intelligenza di questa lunga e straordinaria vicenda penale, provando a raccontarla e a ricostruirla.

A questo giudizio pervengono a mio carico cinque capi di imputazione rubricati come abuso d'ufficio, ma la partenza è stata di 33 capi d'imputazione, nel loro insieme costruiti-evocati come dimostrativi di un vero e proprio disegno criminale, inteso a sottomettere la Corte dei conti alla politica.

Per la dimostrazione di questo assunto l'istruttoria si è trascinata per un intero lustro, ha messo in non cale ed ha contestato tre precedenti decisioni del G.I.P. di archiviazione della richiesta di rinvio a giudizio, avendo quei giudici ritenuto che i fatti a me imputati non sussistessero come reati.

Ma i cinque atti-fatti-comportamenti qui ancora a me imputati come abuso d'ufficio, a parte la loro sostanziale legittimità e liceità, sono all'evidenza incongrui a sorreggere il "teorema" dell'accusa, il disegno criminale di pervertire la Corte da organo di controllo di Governo e Amministrazione ad organo assoggettato e succube del Governo e della politica. Anzi, potrei andare orgoglioso che rovistando per anni negli archivi della Corte, raccogliendo ogni soffio di maldicenza, di malanimo e di calunnia, il più di contestazione che ne è emerso a carico dei dieci anni di esercizio della mia responsabilità di Presidente della Corte sono questi cinque fantasmi di reato imputatimi. Ma c'è da chiedere, c'è da capire perché questo accanimento nell'accusa, queste istruttorie reiterate e infinite, perché questa costruzione spericolata del teorema di un'associazione a delinquere intesa a perpetrare un decennale sviamento di potere, con la quale si contraffanno i connotati, la identità delle persone, si svisano e si travisano fatti, atti, comportamenti.

A voler capire, il perché si rintraccia riandando al momento e alle ragioni della mia nomina a Presidente della Corte da parte del Governo nell'agosto 1986. La sede era rimasta vacante per mesi (dal marzo di quell'anno) per le tensioni e le contrapposizioni interne alla Corte che non riusciva ad esprimere dal suo interno una plausibile proposta, una candidatura sufficientemente condivisa. Il Governo si risolse allora ad una nomina esterna, ma non casuale, non a mero supporto politico-partitico, ma con chiarissimo supporto culturale-professionale-istituzionale e, vorrei aggiungere, morale e civile.

Sul piano culturale avevo scritto contributi di riconosciuto rilievo in tema di controlli e di rapporto Corte-Parlamento-Governo; sul piano professionale, avevo alle mie spalle un'esperienza di quindici anni come funzionario parlamentare e in particolare di dodici anni come segretario della Commissione bilancio della Camera dei Deputati, oltreché di quindici anni di magistrato del Consiglio di Stato (ed infatti, al momento della nomina alla Corte rivestivo da anni la qualifica di Presidente di Sezione del Consiglio di Stato). Sul piano della esperienza istituzionale, avevo assolto alla funzione di consigliere giuridico del Presidente della Repubblica per tutto il settennato Pertini e per i primi due anni della Presidenza Cossiga.

Proprio in ragione del curriculum che sommariamente ho riferito, la mia nomina ebbe un segno e una motivazione di recuperare il rapporto costituzionale di ausiliarietà tra Corte e Parlamento, e in questa chiave di impostare e sospingere una riforma della Corte che la riconducesse al modello per essa fissato in Costituzione e dal quale per quarant'anni era rimasta ben discosta (di tutto ciò c'è chiara traccia nel comunicato stampa del Consiglio dei ministri del 31 agosto 1986).

In questa duplice qualificazione della mia nomina (persona estranea alla corporazione dei magistrati della Corte, presidente investito da una missione di riforma non condivisa e non consentita dalla vecchia cultura e dai comodi antichi ancora per quarant'anni persistiti nella Corte) sono da cogliere le motivazioni vere e profonde di ostilità, di contrapposizione, di resistenza che hanno animato componenti associative nei confronti della mia presidenza, dell'azione riformatrice cui mi sono applicato (un primo disegno di riforma della Corte fu da me proposto al Governo già nel dicembre 1987), di una nuova cultura del controllo che ho cercato di introdurre. In taluni questa indisponibilità, questa recalcitranza è diventata vera e propria ostilità, contrapposizione istituzionale, aggressione penale e si è costruita la immagine di un Presidente prevaricatore, imposto dalla politica, asservito a Governo e a partiti.

Immagine costruita ad arte, mistificatoria e che è contraddetta da fatti ed atti precisi, univocamente significativi, al di là dei connotati complessivi ben riscontrabili in tutta la mia biografia.

In primo luogo. I due maggiori esponenti della "cupola" politico-partitica che siedevano nel Consiglio dei Ministri chiamato a deliberare la mia nomina a Presidente della Corte e perciò presuntivamente i più imputabili di una scelta prevaricante e lottizzata erano per certo lo stesso Presidente del Consiglio, on. Bettino Craxi, e il maggior leader democristiano in servizio permanente nei governi della "Prima Repubblica", on. Giulio Andreotti.

Ebbene, quest'ultimo, appena deliberata la mia nomina, dalla sede stessa del Consiglio dei Ministri mi scrisse un biglietto, autografo, con il quale assieme ad attestazioni di stima teneva a cortesemente comunicarmi di aver votato contro la mia nomina in quanto mi considerava elemento estraneo alla Corte, ciò che lui leader massimo di tutte le istituzioni, di tutte le corporazioni, di tutti gli apparati romani non poteva né concepire né consentire. Gli risposi: "esterno alla corporazione della Corte sì, estraneo alla cultura e all'esperienza del controllo niente affatto", avendole a lungo apprese e praticate prima di tutto in Parlamento, dove ero stato a capo del servizio per il controllo parlamentare, e poi al Quirinale, dove ero stato consigliere giuridico del Presidente della Repubblica, responsabile di un ufficio che esercitava appunto funzioni di controllo sui provvedimenti e gli atti da portare alla firma del Capo dello Stato.

Quanto all'on. Bettino Craxi, voglio innanzitutto ricordare la mia ben nota comunanza di impegno civile, istituzionale e, vorrei dire, etico-politico con Antonio Giolitti, sin dagli anni della Resistenza, con il quale collaborai anche nelle sue missioni di governo agli inizi del centro-sinistra (primi anni Sessanta, primi anni Settanta) e per il quale fui officiato dai suoi e miei "amici" di curare il volume di saggi che gli abbiamo offerto nell'occasione dei suoi ottant'anni e per il quale io stesso proposi il titolo-utopia di "La virtù del politico", cui hanno fra gli altri con me collaborato Norberto Bobbio, Furio Diaz, Roberto Guiducci, Giorgio Napolitano, Giorgio Ruffolo, Luigi Spaventa, Paolo Sylos Labini. Ebbene, proprio Antonio Giolitti fu contrapposto a Craxi nella successione alla leadership del P.S.I. dopo le dimissioni di Francesco De Martino, sicché fu poi inviato in "esilio politico" in Europa come Commissario italiano CEE. Ma a parte questa mia facile identificazione come "non amico politico" di Craxi, sono

100

documentabili "a mio carico" atti e comportamenti univocamente e clamorosamente contrapposti a Craxi.

Innanzitutto, durante i lunghi e drammatici giorni del sequestro e del calvario di Aldo Moro, Craxi fu - volle essere - il capofila del partito della trattativa "umanitaria" con le brigate rosse che ambivano ad un riconoscimento politico da parte dello Stato, mirando ad infliggere a questo un più profondo *vulnus* e ad acquisire con un formale riconoscimento di *status* (trattativa da potenza a potenza) un più ampio rispetto e consenso. Da parte mia, promossi un pronunciamento di supporto al forte contrasto espresso da Sandro Pertini a una tale linea di capitolazione dello Stato, che approdò ad un appello sottoscritto da personalità eminenti, prossime all'area socialista ma di una civiltà istituzionale e di una marca etico-politica affatto contrapposta a quella dell'allora leader del P.S.I. Il documento - notoriamente riportato alla mia iniziativa - ebbe grande rilievo di stampa e in tutti i mass-media e fu alla base della mia chiamata al Quirinale da parte di Sandro Pertini.

Ma a dimostrare quanto fosse esplicita e nota la mia distanza critica dalla leadership socialista di Bettino Craxi vale il saggio da me pubblicato nel febbraio 1981 sul fascicolo che la rivista "Il Mulino" dedicò alla mutazione di connotati, di politiche e di alleanze imposta da Craxi al Partito socialista: il mio saggio, premesso al fascicolo, significativamente era intitolato: "Il difficile modello di un partito secondo".

Sono dati, questi riferiti, ben difficilmente componibili con il "teorema" di una mia nomina ispirata a una missione di "normalizzazione" della Corte alla politica.

In secondo luogo, anche nell'esercizio delle mie funzioni di Presidente della Corte si possono rintracciare dati-comportamenti specifici che depongono in modo incontrovertibile e sin dall'inizio del mio mandato per l'assoluta mia indipendenza dalla politica, intesa non solo come Governo ma altresì come Parlamento e sistema dei partiti in esso rappresentati o - come si è detto - in esso consociati.

Nel maggio-giugno 1987, presiedendo per la prima volta il collegio delle Sezioni Riunite investito della deliberazione sulla parificazione del bilancio dello Stato e sulla Relazione al Parlamento ad essa allegata, proposi di dare avviso al Parlamento di una iniziativa che ebbe consistente rilievo istituzionale, tanto che poco dopo approdò all'assunzione da parte della Corte e poi all'espresso affidamento ad essa da parte del Parlamento di referti sulle leggi di spesa, sugli oneri da queste implicati, sulle coperture finanziarie da queste indicate a verifica del vincolo ad esse imposto dall'art. 81, quarto comma, della Costituzione, la cui elusione aveva già allora portato a grave dissesto ogni

101

ragionevole equilibrio delle nostre pubbliche finanze. Proposta accolta dalle Sezioni Riunite e indice non certo di acquiescenza e di asservimento alla politica, ma di assoluta indipendenza critica nei confronti di Governo proponente e di Parlamento deliberante in materia di leggi di spesa e di finanza pubblica.

Ma c'è di più. Proseguendo su questa linea di assoluta indipendenza critica io stesso ho sospinto la Corte a varcare la soglia di accesso alla Corte costituzionale, soglia sulla quale tutti i miei predecessori avevano esitato, e ad impugnare la legittimità costituzionale delle leggi di spesa per violazione proprio del vincolo di copertura imposto dall'art. 81 Cost. Sicché fu proprio con un'impugnativa di tal genere assunta su mia proposta dalla Corte che cadde la legge (n. 42 del 7 febbraio 1991) di rifinanziamento per 10.000 miliardi di IRI, ENI ed EFIM. Fu proprio questo il principio della fine del sistema partecipazioni statali.

E' alla mia presidenza, infine, che viene ascritto il risultato della maggiore riforma che - per controllo e giurisdizione - la Corte ha ricevuto nei suoi centotrenta anni di vita (leggi n. 19 e 20 del 14 gennaio 1994 e, poi, legge n. 639 del 20 dicembre 1996).

Fatti questi incontrovertibili, di cui esibisco documentazione a prova, che contraddicono la contraffazione della mia identità quale disegnata dall'accusa, per sorreggere un "teorema" che d'altra parte oggi non è più in grado di poggiare sulle trentatré zampe delle altrettante imputazioni messe assieme in anni di istruttoria. Poggiato ora sui cinque residui capi d'imputazione non solo zoppica, ma non sta proprio in piedi. Eppure il solo fatto di averlo prospettato, il solo fatto di averlo per anni perseguito, di averlo con solerzia e con insistenza propagandato ha inferto grave danno istituzionale non solo ai cosiddetti "vertici" della Corte, ma alla Corte tutta intera, a tutta la Istituzione cui dall'ordinamento è commesso di attendere alla delicata e difficile funzione del controllo su Governo e Amministrazione, il cui esercizio vitalmente dipende dall'autorevolezza e dalla credibilità di quanti la esercitano e in primo luogo perciò dalla affidabilità e dall'autorevolezza di quanti ad essa presiedono.

Confido che la conclusione di questo giudizio possa finalmente onorare la giustizia e ristabilire la verità.

Giuseppe Carbone

RISERVATA - PERSONALE

Illustre
Sen. Prof. Francesco DE MARTINO
Senato della Repubblica
ROMA

ASSR

ASSR

103

Il Presidente della Corte dei Conti



SENATO DELLA REPUBBLICA

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori: ACQUAVIVA, COVATTA, GIUGNI, CAPPIELLO, SCEVAROLLI, CASTIGLIONE, CALVI, AGNELLI Arduino, SCHEDA, SELLITTI, BALDINI, RIVIERA, ROMEO.

Norme per l'elezione del Senato della Repubblica

SENATO DELLA REPUBBLICA

Onorevoli Senatori.- Nell'ambito delle iniziative di rinnovamento delle istituzioni repubblicane, essenziali per salvaguardare ed estendere la democrazia nel nostro Paese e per arrestare un processo di disgregazione e di delegittimazione che rischia altrimenti di assumere proporzioni incontrollabili e devastanti, un rilievo particolare va riconosciuto alla riforma del sistema elettorale.

Tale complessa quanto spinosa questione può essere affrontata in modo costruttivo solo operando un grande sforzo comune, tra tutte le forze politiche, di equilibrio, di serenità, di moderazione.

Un punto di riferimento tanto valido, quanto imprescindibile, è rappresentato dalle determinazioni della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, secondo cui, nella modificazione dell'attuale sistema proporzionale, va ricercato "un punto di equilibrio tra criterio proporzionale e criterio maggioritario", capace di assicurare pluralismo politico e governabilità; va inoltre favorita la creazione di un rapporto "immediato e diretto" tra elettori ed eletti, accrescendo la facoltà di scelta di persone, programmi, maggioranze di governo.

Nel tracciare l'itinerario della riforma pare altresì necessario non discostarsi da alcune essenziali premesse di fondo.

La riforma non deve, in primo luogo, configurarsi come una rottura lacerante rispetto ad esperienze e valori politico istituzionali che appartengono ad una tradizione ed una cultura che merita considerazione e rispetto, ma porsi piuttosto come lo strumento capace di concorrere, insieme ad altri, alla realizzazione di una democrazia più avanzata, efficiente e compiuta.

In secondo luogo, la riforma elettorale non può essere caricata, come purtroppo è avvenuto e sta avvenendo, di aspettative eccessive circa la sua capacità di promuovere radicali trasformazioni degli assetti politico istituzionali; essa, al contrario, va considerata nella sua portata naturale e, diremmo, 'fisiologica', di strumento idoneo ad attribuire agli elettori una maggiore possibilità di incidenza nel processo politico, da integrare in un più ampio contesto di riforma istituzionale. La legislazione elettorale non può svolgere un ruolo di supplenza rispetto ad azioni riformatrici che devono essere svolte nelle sedi idonee, né può essere brandita come uno strumento capace di forzare gli equilibri e le espressioni politiche.

In terzo luogo è necessario, nella riformulazione delle leggi elettorali, non disperdersi in astratte modellistiche,

o nella pedissequa imitazione di modelli stranieri non estrapolabili dal loro contesto storico e sociale, che nella nostra realtà potrebbero risultare produttivi di esiti del tutto inopinati.

Non è poi superfluo sottolineare che la riforma, per il fatto stesso di proporsi come uno strumento atto ad accrescere la possibilità di partecipazione politica dell'elettore, deve essere strutturalmente semplice, chiara ed aliena da astruserie.

La proposta di legge che si presenta, concernente l'elezione del Senato della Repubblica, intende dare svolgimento agli assunti appena enunciati.

Attraverso una sostanziale modifica della normativa vigente, della quale si vengono peraltro a sviluppare gli elementi, oggi compressi, di carattere maggioritario, si viene a delineare un sistema elettorale perfettamente equilibrato tra sistema maggioritario e sistema proporzionale.

Ridefiniti i collegi elettorali, nel numero di 157, in base ad una delimitazione da operarsi sulla base di criteri omogenei sotto il profilo territoriale e demografico, si assegna la metà dei seggi ai candidati che hanno conseguito nel collegio il maggior numero dei voti validi espressi. La seconda metà dei seggi è invece ripartita proporzionalmente, secondo il sistema dei quozienti interi e dei maggiori resti,

computando l'insieme dei voti non impiegati per l'attribuzione di seggi con sistema maggioritario.

Al fine di razionalizzare la rappresentanza, stimolando il processo di aggregazione tra le forze politiche minori, si limita in fine l'accesso al riparto dei seggi con sistema proporzionale a quei rappresentanti che abbiano conseguito nella regione almeno il 5% dei voti validamente espressi.

* * * * *

L'Art. 1 prevede una nuova distribuzione dei seggi senatoriali tra le regioni, da operare con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno, sentite le Commissioni Parlamentari, sulla base delle risultanze dell'ultimo censimento. Una analoga revisione deve essere operata sulla base dei successivi censimenti generali della popolazione, della modifica delle delimitazioni regionali o della istituzione di nuove regioni.

L'Art. 2 stabilisce che i collegi senatoriali, da ripartire tra le regioni, siano 157. Tale consistenza generica si collega direttamente alla introduzione del doppio sistema di assegnazione dei seggi, maggioritario e proporzionale, di cui agli art. 4 e 5.

L'Art. 3 detta una nuova disciplina, relativamente alla determinazione delle circoscrizione dei collegi elettorali di ciascuna regione, ed alla sua periodica revisione, al fine di assicurare omogeneità territoriale e di consistenza demografica.

L'Art. 4 introduce il sistema maggioritario per la assegnazione diretta dei seggi ai candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti validamente espressi nel collegio.

L'Art. 5 disciplina le modalità di distribuzione, secondo il sistema proporzionale dei quozienti interi e dei maggiori resti, tra i candidati dei gruppi che abbiano una cifra elettorale non inferiore al 5% dei voti validi espressi.

L'Art. 6 delega il Governo della emanazione di un testo unico delle leggi sulla elezione del Senato.

ART. 1

1. Il Senato della Repubblica è eletto con le norme stabilite dalla Costituzione e dalla presente legge.

2. Il numero dei senatori spettanti a ciascuna regione è stabilito, sulla base dei risultati dell'ultimo censimento, con tabella approvata con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno, sentite le competenti Commissioni parlamentari della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

3. La revisione della tabella di cui al comma 2 è effettuata, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, a seguito della pubblicazione ufficiale dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione e a seguito di leggi costituzionali istitutive di nuove regioni o modificative delle delimitazioni territoriali delle regioni esistenti.

ART. 2

1. L'articolo 2 della legge 6 febbraio 1948, n. 29, è sostituito dal seguente:

"Art. 2. - 1. I collegi elettorali, da ripartire tra le regioni sulla base del numero dei senatori spettanti, sono 157.

2. Le sezioni elettorali che interessano due o più collegi si intendono assegnate al collegio nella cui circoscrizione ha sede l'ufficio elettorale di sezione".

ART. 3

1. L'articolo 3 della legge 6 febbraio 1948, n. 29, è sostituito dal seguente:

"Art. 3. - 1. Il Governo è delegato, sentite le competenti Commissioni parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica a determinare le circoscrizioni dei collegi elettorali di ciascuna regione sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi mediante decreto legislativo:

a) i collegi sono costituiti da un territorio continuo salvo il caso delle regioni il cui territorio comprende porzioni insulari. I collegi, di norma, non possono includere il territorio di comuni appartenenti a provincie diverse, nè dividere il territorio comunale, salvo il caso dei comuni che, per le loro dimensioni demografiche, comprendono al loro interno più collegi;

b) la popolazione di ciascun collegio può scostarsi dalla media regionale della popolazione di non oltre il dieci per cento per eccesso o per difetto; tale media si ottiene dividendo la cifra della popolazione residente nella regione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, per il numero dei seggi assegnato alla regione stessa. Gli scarti dalla media regionale della popolazione superiori a tali limiti sono giustificati soltanto allo scopo di dare attuazione ai criteri di cui alla lettera a).

2. Si procede alla revisione delle circoscrizioni dei collegi elettorali con decreto del Presidente della repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, entro tre mesi dalla pubblicazione ufficiale dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione o dall'entrata in vigore di leggi costituzionali istitutive di nuove regioni o modificative delle delimitazioni territoriali delle regioni esistenti. la revisione delle circoscrizioni si effettua per le sole regioni per le quali si sia verificata una variazione nel numero dei senatori assegnati.

3. La revisione delle circoscrizioni dei collegi elettorali deve essere effettuata applicando i principi e i criteri direttivi previsti dalle lettere a) e b) del comma 1".

2. Il decreto legislativo di cui all'articolo 3 della legge 6 febbraio 1948, n. 29, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, deve essere emanato entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

ART. 4

1. Il secondo comma dell'articolo 17 della legge 6 febbraio 1948, n. 29, è sostituito dal seguente:

"Il presidente dell'ufficio elettorale circoscrizionale, in conformità dei risultati accertati, proclama eletto il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validamente espressi nel collegio".

A parità di voti viene proclamato eletto il candidato più anziano di età.

ART. 5

1. I commi primo e secondo dell'art. 19 della legge 6 febbraio 1948 n. 29 ed il terzo comma, come sostituito dall'art. unico della legge 28 aprile 1967 n. 262, sono sostituiti dal seguente:

"L'ufficio elettorale regionale, costituito presso la Corte di appello od il Tribunale, ai termini dell'art. 7, appena in possesso dei verbali o della comunicazione di avvenuta proclamazione trasmessi da tutti gli uffici elettorali circoscrizionali, procede, con l'assistenza del cancelliere ed alla presenza dei rappresentanti dei gruppi di candidati alle seguenti operazioni:

determina la cifra elettorale per ogni singolo gruppo di candidati, e individua i gruppi che, avendo ottenuto una cifra elettorale inferiore al 5% dei voti validi espressi nella regione, non sono ammessi al riparto dei seggi:

determina la cifra individuale dei singoli candidati di ciascun gruppo.

Per ottenere la cifra elettorale si sommano i voti riportati nei collegi dai candidati, collegati a liste regionali, che non siano risultati eletti ai sensi della norma di cui all'articolo 4 della presente legge, quindi si distribuiscono i seggi tra i gruppi di condidati collegati, secondo il sistema proporzionale dei quozienti interi e dei maggiori resti.

I candidati vengono posti in ordine decrescente per ogni regione secondo le percentuali riportate nei singoli collegi. Sono eletti i candidati con le maggiori percentuali, sino alla concorrenza dei seggi assegnati nella regione a ciascun gruppo.

ART. 6

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un testo unico delle norme di legge che disciplinano la elezione del Senato della Repubblica.