

La Costituzione del 1948 ha retto fino in fondo la prova degli anni, dal punto di vista dei suoi principi e valori ispirativi. Ed è per questo che il Parlamento è chiamato a riformarne organicamente la seconda parte, non la prima (dove sono i principi fondamentali, i grandi valori democratici e di libertà, che hanno presidiato per cinquant'anni la vita pubblica italiana e continueranno a presidiarla). Ma la seconda parte della Costituzione mostra il segno degli anni. La forma di governo mostra il segno degli anni.

Furono saggi i costituenti a dare all'Italia, cinquant'anni fa, un sistema parlamentare puro. Un'Italia che usciva da una lotta dura per la costruzione della democrazia, ma che rischiava di lacerarsi e di dividersi nello scontro di ideologie contrapposte, in un mondo diviso dalla guerra fredda. Si scelse una legge elettorale proporzionale pura e un sistema parlamentare puro, ma si scelse anche di stabilire che la Costituzione potesse essere riformata quando fosse venuto il momento di farlo.

Ebbene, è venuto il momento della riforma. Gli italiani lo hanno già fatto con il referendum elettorale, che ha consentito di passare dal principio proporzionale a quello maggioritario. Tocca ora al Parlamento, a tutti noi, superando le polemiche politiche e le divisioni di parte, mostrare lo stesso impegno unitario che mostrarono i costituenti, lavorando insieme ad una saggia innovazione.

La forma di governo che la bicamerale propone, a mio avviso, è un passo avanti sulla via di un sistema che dia più democrazia e più potere ai cittadini, ma anche più governabilità e più stabilità, che consenta certezze di governo senza modificare il ruolo del Parlamento e che non abbia quelle rigidità eccessive che rischiano di essere un danno per il funzionamento del sistema democratico. Certo, nessun lavoro è perfetto; certo credo che i passaggi parlamentari saranno essenziali per individuare i punti deboli della proposta, per introdurre miglioramenti. Questa disponibilità ci deve essere e c'è tutta. E tuttavia credo che le scelte di fondo

della bicamerale siano giuste e vadano confermate dal Parlamento per consentire agli italiani di eleggere il prossimo Presidente della Repubblica con le nuove regole, con il loro voto diretto.

Spero che alla scadenza dell'attuale mandato la riforma, approvata dal Parlamento e dai cittadini, sia già in vigore. Per una diversa eventualità il relatore, d'intesa con il Comitato, intende proporre una norma transitoria che preveda che, al momento dell'entrata in vigore della riforma, si proceda comunque all'elezione popolare, a suffragio universale diretto, del nuovo Presidente della Repubblica.

Una grande scadenza democratica può essere dunque vicina, se sapremo operare per realizzarla: essa potrà costituire la data di inizio di una nuova fase, più avanzata, più condivisa e più vicina ai cittadini, della vita della Repubblica democratica (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore sul Parlamento e le fonti normative, senatrice Dentamaro.

MARIDA DENTAMARO, Relatore sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Onorevole Presidente, onorevoli deputati, spetta a me il compito di rendere conto a questa Assemblea del lavoro compiuto nella materia del Parlamento e delle fonti normative e della partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

Il desiderio di non tediarvi riproponendo considerazioni già svolte, in particolare consegnate alla relazione scritta già pubblicata il 4 novembre 1997, unitamente all'ovvia esigenza di restare nei limiti di tempo assegnati, mi induce a concentrare l'attenzione sulle scelte di fondo che informano le decisioni assunte dalla Commissione bicamerale, al di là del dettaglio dei singoli istituti, in cui pure la materia è frammentata, e su alcune prospettive che credo ci sia imposto di ritenere tuttora aperte dalla ricchezza del dibattito, coevo e successivo allo svolgimento dei lavori in sede referente.

Il capitolo sul Parlamento ha registrato nell'eco dei mezzi d'informazione sui la-

avori della Commissione un grado di risonanza sicuramente inferiore a quello di altri temi, che hanno trovato più larga e più intensa partecipazione esterna al dibattito anche nel frequente intrecciarsi con vicende contingenti. Tuttavia la mancanza di clamore intorno a questa parte dei lavori non ha mai incrinato la consapevolezza che la materia condiziona, quanto meno alla pari degli altri segmenti del disegno di riforma, l'equilibrio dei poteri ed il funzionamento complessivo delle istituzioni.

Il Parlamento resta innanzitutto l'espressione compiuta della sovranità popolare, in quanto luogo privilegiato della rappresentanza in tutte le sue componenti, maggioranza ed opposizione; è un dato fondamentale ed incontrovertibile. Sul piano funzionale, poi, resta il luogo insostituibile di produzione delle fonti normative primarie, che — pure in un quadro di alleggerimento di contenuti legato all'opzione per un'ampia delegificazione — sono comunque destinate ad esprimere le grandi scelte di principio ed a tracciare le coordinate entro le quali dovrà esplicarsi il ruolo anche degli altri poteri istituzionali, anche con riferimento alla produzione normativa originaria di ciascuno di essi (potere esecutivo, regioni, enti locali, nel modello che ne esalta il carattere di enti costitutivi della Repubblica).

Sul tema « Parlamento » si misurerà assai più che su altri la nostra attitudine riformatrice, trattandosi di incidere su istituti che ci coinvolgono direttamente come classe politica nazionale, cioè di compiere scelte volte a modificare forme di selezione, funzioni istituzionali e ruolo politico delle Assemblee rappresentative: in definitiva, prerogative del ceto politico.

Analogamente, il tema della partecipazione dell'Italia al processo di unificazione europea propone una sfida non meno impegnativa, che riguarda la ridefinizione della sovranità: non solo nuovi limiti e nuove forme di esercizio, ma — direi — i suoi contenuti, fino ad investirne ed a metterne in discussione l'essenza e la nozione stessa nei suoi confini tradizio-

nali. Ancora una volta, dunque, ne è investito il Parlamento, sia sul versante delle garanzie democratiche che devono assistere lo svolgimento di questo processo sia sul versante del rapporto tra fonti normative interne e sovranazionali.

Credo che tutti possiamo condividere un assunto: obiettivo della riforma è la costruzione di un sistema che veda il riconoscimento definitivo di rango costituzionale ed il potenziamento di sedi istituzionali diverse dallo Stato, nonché al tempo stesso un rafforzamento dell'esecutivo in vista di una maggiore efficienza della sua azione e di una più accentuata competitività del sistema-paese sulla scena internazionale.

Se condividiamo questo assunto, non possiamo trarne che una conseguenza per la materia che ci riguarda in questo momento: la posizione del Parlamento deve risulterne profondamente mutata. Il significato, la sostanza della democrazia rappresentativa non può più consistere in una anacronistica conservazione di un primato nell'investitura degli esecutivi ed in una esclusività della funzione normativa. In altri termini, tra le funzioni classiche degli organi assembleari elettivi perde inevitabilmente quota quella decisionale, mentre la rafforzata posizione del Governo nel suo ruolo di guida della maggioranza — specie in un quadro politico almeno tendenzialmente bipolare e con sistemi elettorali maggioritari o prevalentemente maggioritari — comporta una valorizzazione della funzione di rappresentanza e della funzione di controllo democratico sull'operato dell'esecutivo, unitamente ad un efficace statuto dell'opposizione.

In questa direzione sono orientate tutte le trasformazioni intervenute ormai nei Parlamenti occidentali, nel segno di un ritorno alle funzioni originarie storicamente attribuite ai parlamenti. Aggiungerei anche, nel nostro ordinamento, le modifiche alla legislazione ordinaria che hanno inciso sull'assetto dei rapporti interorganici nel sistema delle autonomie locali, attribuendo alle assemblee elettive esclusivamente funzioni di indirizzo poli-

tico e concentrando invece i poteri di gestione soltanto in capo agli organi esecutivi e segnatamente ai vertici monocentrici, forti oggi della diretta investitura popolare.

L'obiettivo da porsi è diventato, quindi, quello di rendere compatibile l'innovazione, determinata dal rapporto più diretto tra volontà popolare ed esecutivo con il conseguente radicarsi, in capo al Governo, di un più forte potere di indirizzo politico, con la conservazione vorrei dire della sostanza più distillata e preziosa della democrazia parlamentare, cioè il valore irrinunciabile del principio di rappresentanza che impone di non ridurre il Parlamento ad organo di mera ratifica delle decisioni del Governo. L'obiettivo è quindi estremamente complesso, fatto di istanze diverse che vanno conciliate. Ed è proprio questa complessità che ha indotto la maggior parte delle forze politiche, di fronte alla questione della struttura del Parlamento, a concludere di non rinunciare a quella funzione di garanzia che il bicameralismo, la struttura bicamerale assolve per sua natura, consentendo una rappresentanza diversificata, un confronto politico più ampio, una riflessione più approfondita nel corso della produzione legislativa ed un sicuro rafforzamento del potere di controllo parlamentare. Tuttavia, ci si è orientati verso un bicameralismo ben lontano dal riprodurre le attuali inutili e estenuanti duplicazioni (*navette*, complicazioni), connotato invece da una chiara differenziazione di funzioni tra le due Camere nella duplice prospettiva di un rafforzamento, di un aumento dell'efficienza e di una più razionale articolazione delle garanzie democratiche.

È vero che da talune parti è stata manifestata la preoccupazione che tale struttura si rifletta negativamente sul sistema delle fonti determinandone un'eccessiva complicazione. Sul punto vorrei semplicemente fare cenno alla circostanza secondo la quale il carattere di un sistema di fonti normative complesso ed articolato è proprio di tutti gli ordinamenti a bicameralismo differenziato — praticamente di

tutti gli ordinamenti del mondo occidentale — ed in nessuno determina, sul piano della concreta applicazione, difficoltà od inconvenienti degni di rilievo.

Com'è ormai a tutti noto, almeno all'interno del Parlamento, al Senato si attribuisce una più specifica funzione di contrappeso politico-istituzionale rispetto al *continuum* Governo-maggioranza parlamentare, che si esprime nella Camera dei deputati, essa sola legata al Governo dal rapporto di fiducia e pertanto destinataria del potere di decidere in via definitiva sulla legislazione nelle materie di attuazione del programma di Governo.

Il Senato, oltre ad essere titolare di alcune funzioni proprie in via esclusiva (alludo alle nomine, ma altre ancora ne erano state proposte e vagliate), è investito, in posizione di parità con la Camera, del potere di decidere nella legislazione per tutte quelle materie che non possono ricondursi in via esclusiva all'indirizzo politico di Governo, poiché attengono direttamente alla persona o alla comunità in quanto tali (revisione costituzionale, regole della democrazia, diritti di libertà, informazione, raccordo con il sistema delle autonomie locali), attraverso le sessioni speciali a composizione integrata con rappresentanti delle autonomie per la trattazione di temi di specifico interesse delle stesse.

Nessuno di noi può nascondersi quanto questa scelta di bicameralismo differenziato abbia suscitato reazioni e critiche di segno opposto, che in quest'aula dovranno sicuramente trovare eco e risposta.

In breve, tra le obiezioni formulate una ha riguardato l'opportunità di conservare la fiducia come istituto bicamerale, muovendo dal convincimento che un'Assemblea, il Senato, privata del potere di votare la fiducia non sarebbe in condizione di esercitare un controllo efficace, non disponendo di strumenti sanzionatori nei confronti del Governo.

L'obiezione, che alla base non è priva di argomentazioni plausibili, induce a riflettere sulle forme più efficaci di esercizio della funzione di controllo e, in particolare, sulla concreta incidenza che

possono esplicitare controlli privi di specifica sanzione, ma scervi dal condizionamento che il rapporto di fiducia implica e, comunque, suscettibili di trovare vasta risonanza nell'opinione pubblica attraverso i mezzi di informazione.

Altra e fondamentale obiezione riguarda la composizione del Senato, ritenuta non sufficientemente coerente con l'intento di realizzare un ordinamento federale della Repubblica, come ricordava poc'anzi anche il collega D'Onofrio. Si giudica, cioè, non appagante la soluzione dell'Assemblea integrata per le sessioni speciali, che rappresenta il punto di sintesi che la bicamerale è stata in grado di raggiungere tra le diverse posizioni che si sono confrontate sull'argomento. In particolare, questa soluzione non è condivisa dagli organismi rappresentativi dei presidenti delle regioni e dei comuni, i quali sottopongono all'attenzione delle Assemblee, di questa per prima, attraverso la stessa Commissione bicamerale, una serie di proposte, in verità non del tutto nuove, volte a rafforzare la presenza delle autonomie locali e delle regioni all'interno dell'Assemblea del Senato, fino a renderla eventualmente esclusiva, e ad ampliare al tempo stesso le prerogative di questa Assemblea. Ciò sia attribuendo ad essa competenza esclusiva a legiferare in determinate materie, sia estendendo la procedura bicamerale perfetta a materie (mi riferisco in particolare alla definizione dei livelli minimi delle prestazioni sociali) che la bicamerale ha invece attribuito alla competenza esclusiva della Camera dei deputati, ritenendole strettamente attinenti, anzi qualificanti, del programma di Governo.

Riesce difficile a questo punto non cogliere l'impatto che tali proposte hanno sull'equilibrio complessivo dei poteri realizzato nel progetto della bicamerale. Un impatto, cioè, che non si verifica soltanto sulla composizione dell'Assemblea del Senato, ma anche — direi soprattutto — sulla parte che riguarda il rapporto tra Governo e Parlamento.

Il doveroso approfondimento di queste indicazioni (come anche delle altre che

emergono dalle varie proposte emendative) potrà condurre evidentemente a modificare taluni equilibri. Credo però che alcune scelte di fondo siano più che largamente condivise e che intorno a queste dobbiamo mantenere una coerenza di impianto complessivo, facendone derivare per il Parlamento, come per ogni altra parte del disegno di riforma, le logiche e naturali conseguenze.

Una Repubblica che riconosca alle autonomie il più ampio spazio possibile, senza privarsi di luoghi ove possa realizzarsi effettivamente la sintesi istituzionale di storie, ragioni e bisogni delle diverse aree e realtà del paese. Questo implica, evidentemente, una composizione delle sedi istituzionali che prevenga ogni rischio di trasformazione in luoghi conflittuali, teatro di scontri diretti e di possibili prevaricazioni.

Un Governo che sia posto nelle condizioni di operare per la realizzazione del suo programma, assumendone in pieno la responsabilità di fronte al corpo elettorale. Questo implica l'esclusione di interferenze deresponsabilizzanti da parte di altri poteri istituzionali nell'area dell'indirizzo politico governativo.

Un Parlamento espressione della sovranità popolare nella rappresentanza delle diverse componenti della dialettica democratica del paese in grado di svolgere efficacemente il complesso delle sue funzioni. Anche questo significa chiara distinzione dagli altri poteri istituzionali e strumenti di controllo forte nei confronti del Governo.

Non credo di poter concludere questa sommaria esposizione senza un cenno alla questione del numero dei parlamentari. Vorrei ribadire che, al di là della soluzione anche tecnica che in via definitiva sarà individuata come preferibile, un punto fermo è costituito, a mio avviso, dall'esigenza di ridurre il numero attuale.

Il principio della rappresentanza deve trovare realizzazione unitamente all'obiettivo dell'efficienza, al quale è sicuramente funzionale una composizione più ristretta delle Assemblee, considerato anche il ridimensionamento della funzione legisla-

tiva del Parlamento a seguito della devoluzione di numerose materie alla potestà normativa delle regioni e dell'Unione europea.

Signor Presidente, onorevole deputati, questo ramo del Parlamento ha davanti a sé per primo il compito non facile di definire dei progressi nella ricerca di soluzioni utili a dare al paese un sistema istituzionale adeguato alle sfide nuove e formidabili che sono poste dalle trasformazioni strutturali della società mondiale.

In questo quadro generale intorno alla riforma del Parlamento si intrecciano istanze diverse, tutte degne di trovare ingresso in una riflessione, in un dibattito approfondito e pacato quale l'altezza del compito richiede.

Quanto più quest'Assemblea saprà corrispondere alla necessità di realizzare in modo equilibrato, soddisfacente e convincente la sintesi di quelle istanze, tanto più si renderà agevole il cammino ulteriore delle riforme e si onorerà così l'impegno comune a raccogliere l'ansia di positiva innovazione che sale dal paese (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore sul sistema delle garanzie, onorevole Boato.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Signor Presidente della Camera, presidente D'Alema, colleghi senatori della bicamerale, colleghi deputati, la certezza del diritto è un requisito fondamentale della convivenza democratica, è la base essenziale per un positivo e fiducioso rapporto tra cittadini ed istituzioni. Troppe volte in questo turbinoso periodo di transizione ci si è dovuti chiedere se in Italia esista, ed in quale misura esista, uno Stato di diritto degno di questo nome.

Oggi il nostro compito non è quello di rincorrere o rinfocolare polemiche contingenti, né tanto meno dobbiamo cadere nella tentazione di favorire contrapposizioni e lacerazioni, dentro e fuori il Parlamento. Dobbiamo, invece, assumerci pienamente le nostre responsabilità costituenti — o, meglio, di organica revisione

costituzionale riferita alla seconda parte della Costituzione — anche sul terreno fondamentale del sistema delle garanzie, in generale, e della giustizia, in particolare.

A questo proposito, il presidente della bicamerale, onorevole D'Alema, anche nella veste di segretario del suo partito, ha scritto recentemente alcune riflessioni che, se pur da lui riferite in particolare alla sinistra, personalmente credo siano più largamente condivisibili da tutti coloro che siano ispirati da un'autentica volontà riformatrice e che per questo credo sia utile riproporre anche in sede parlamentare, all'inizio di questo importante dibattito generale sulla riforma costituzionale: « Sulla via delle riforme c'è il grande problema della giustizia, dei conflitti e delle passioni che questo problema suscita spesso in modo estremo e fuorviante. Capisco che si tratta di un terreno minato. Da una parte c'è la volontà di rivincita contro i magistrati, che in questi anni hanno spezzato la rete di impunità che troppo a lungo ha protetto i potenti; dall'altra parte, però, si agita talora un giustizialismo primitivo, che ha la sua origine in un lungo periodo oscuro, nel quale l'azione giudiziaria è parsa a molti come l'unica efficace per colpire una classe dirigente per altri versi inamovibile ».

« Una sinistra moderna » — io aggiungerei: una democrazia moderna — « deve superare questo tipo di conflitto, deve battersi per una giustizia normale capace, come dice il Capo dello Stato, di garantire insieme i diritti dei cittadini e la tutela della legalità ».

« Una sinistra moderna » — io aggiungerei: una democrazia moderna — « deve sforzarsi di far riguadagnare alla politica la funzione che le è propria, e che non può essere delegata alla magistratura, compreso il compito di affermare una nuova e rigorosa moralità pubblica ».

« Per questo l'azione politica e i problemi giudiziari devono essere tenuti distinti, sebbene ciò non sempre sia facile nella concreta e travagliata vicenda del nostro paese e sebbene qualche volta si

debba pagare il prezzo dell'incomprensione e dell'impopolarità. Io sono però convinto che una forza che voglia affermare principi essenziali per la convivenza civile e che abbia l'ambizione di guidare il Paese verso un equilibrio democratico più avanzato ed europeo, debba anche saper pagare di questi prezzi ».

Come ho detto, condivido pienamente queste affermazioni, che credo possano e debbano avere una portata che va anche al di là di una specifica forza politica e anche al di là di un particolare schieramento politico, perché si tratta di valutazioni che attengono appunto alla piena realizzazione di uno Stato costituzionale di diritto.

In un altro dibattito generale, quello che si è svolto all'inizio dei lavori della Commissione bicamerale nel febbraio 1997, la questione giustizia era apparsa subito come un terreno di iniziale contrapposizione frontale, seminato di scelte istituzionali contrapposte, apparentemente inconciliabili.

Per parte mia fin da allora, prima ancora della mia nomina a relatore sul sistema delle garanzie, ero intervenuto nel tentativo di trovare invece un ambito comune di confronto e di possibile ampia convergenza tra i diversi schieramenti: quello del rafforzamento sia dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura (ma anche della sua responsabilità), sia delle garanzie per tutti i cittadini. E questa è rimasta la mia « bussola » di orientamento anche in tutte le fasi successive, ben consapevole, del resto, che anche l'autonomia e l'indipendenza della magistratura sono valori e requisiti che trovano il loro significato e il loro fondamento prima di tutto e soprattutto in riferimento alla tutela e alla garanzia dei cittadini.

Se riflettiamo su tutto questo e sulla straordinaria importanza del sistema delle garanzie nell'ambito della organica riforma della seconda parte della Costituzione, si rimane sconcertati a ritornare con la memoria ai ricorrenti tentativi che si sono, pur vanamente, verificati — e che talora addirittura si ripropongono, sia

pure con una stanca ripetitività — finalizzati a impedire o a bloccare la riforma costituzionale in materia di garanzie, in generale, e di giustizia, in particolare.

Fin dall'inizio, infatti, dall'esterno del Parlamento (ma anche con qualche minoritaria eco interna, rimasta senza seguito), c'è stato chi ha cercato di delegittimare in radice il nostro compito riformatore, pretendendo addirittura di ignorare e calpestare il dettato della legge costituzionale istitutiva della bicamerale.

Fallito questo patetico e giuridicamente inconsistente tentativo, sono subentrati altri sforzi sistematici di condizionamento, di pressione, talora di ricatto anche attraverso un uso distorto di taluni organi di informazione.

Ma tutto ciò è fallito per la capacità di reazione della bicamerale e del suo presidente, delle Camere e dei loro Presidenti. Il Parlamento è disposto a confrontarsi e a discutere anche criticamente con chiunque, com'è doveroso e come ha sistematicamente fatto e sta tuttora facendo, ma non è certo disposto ad abdicare ai compiti istituzionali e costituzionali propri del potere legislativo, che è espressione della sovranità popolare e che solo da questa riceve la propria legittimazione.

Signor Presidente, colleghi, non è possibile oggi in pochi minuti illustrare dettagliatamente, anche nella loro complessità tecnico-giuridica, tutte le disposizioni costituzionali ricomprese nella competenza attribuita fin dall'inizio al Comitato della bicamerale sul sistema delle garanzie, presieduto dal collega Giuliano Urbani.

L'ampia e dettagliata relazione scritta, da me presentata, dà conto del contenuto del progetto di revisione costituzionale in riferimento agli articoli della seconda parte della Costituzione che riguardano: la nuova sezione II (intitolata « Autorità di garanzia e organi ausiliari ») del nuovo titolo V, la cui I sezione riguarda invece le pubbliche amministrazioni; l'intero nuovo titolo VII riguardante la giustizia, corrispondente al titolo IV della Costituzione vigente riguardante la magistratura; la

sezione I, riguardante la Corte costituzionale, del nuovo titolo VIII concernente le garanzie costituzionali, mentre sono rimasti identici, salvo un adeguamento formale, gli articoli conclusivi 138 e 139, riguardanti il procedimento di revisione costituzionale e la non sottoponibilità a revisione della forma repubblicana.

Conseguentemente a questo ambito di competenza, nella relazione scritta, alla quale rinvio integralmente per i necessari approfondimenti e anche per i confronti critici, che sono elemento fondamentale sia del dibattito parlamentare sia del dialogo con i cittadini e con l'opinione pubblica non solo italiana, ho ricostruito anche i termini essenziali tanto del lavoro istruttorio compiuto dal Comitato sul sistema delle garanzie quanto dell'esame e del dibattito che su tali materie si sono svolti nelle due fasi, primaverile e autunnale, dei lavori della Commissione bicamerale in sede referente.

In particolare, seguendo l'ordine in cui le disposizioni compaiono nel progetto di nuova seconda parte della Costituzione che è ora all'esame del Parlamento, a partire da questa Camera dei deputati, la relazione scritta illustra i contenuti specifici e le problematiche più generali connesse alle seguenti materie: autorità di garanzia e di vigilanza; Banca d'Italia; difensore civico; Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro; Consiglio di Stato; Corte dei conti; Avvocatura dello Stato; sistema della giustizia nel quadro dell'unità funzionale della giurisdizione, articolata in giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa, con i relativi organi e le conseguenze ordinamentali; Corte costituzionale, anche in relazione alle norme conseguenti alle scelte compiute negli altri titoli della seconda parte della Costituzione in materia di forma di Stato, forma di governo e Parlamento.

Per quanto riguarda il metodo del nostro lavoro, da una parte vi erano le numerosissime proposte e disegni di legge di iniziativa parlamentare, che sono il punto obbligato di riferimento iniziale per il relatore e per la bicamerale, dall'altra parte ci si è subito prospettata la necessità

di ripercorrere tutte le tappe del processo riformatore, risalendo fino alle origini della nostra Carta costituzionale.

Di qui l'esame sistematico del dibattito e dei lavori dell'Assemblea costituente del 1946-1947, delle elaborazioni e proposte delle precedenti Commissioni bicamerali (fin dalla IX legislatura e poi nell'XI), dei vari comitati parlamentari e governativi (fin dalla VIII legislatura e poi nella XII), dei messaggi presidenziali nella X legislatura, dei numerosi dibattiti parlamentari alla Camera e al Senato a più riprese ormai nell'arco di oltre 15 anni, ma anche dei più significativi contributi della dottrina, della evoluzione della giurisprudenza, del concreto configurarsi della « costituzione materiale » (per usare un'espressione cara a Costantino Mortati) nell'evoluzione storica ed istituzionale.

Questo è stato, dunque, il metodo di lavoro adottato fin dall'inizio, col prezioso contributo tecnico e documentario degli uffici della Camera e del Senato, senza mai prescindere anche dall'analisi comparativa degli altri sistemi democratici, continentali e anglosassoni in particolare.

Da più parti, anche in relazione a vicende giudiziarie recenti, di cui ha dovuto istituzionalmente occuparsi la Camera in relazione a quanto disposto dal secondo comma del già riformato articolo 68 della Costituzione, si è tentato di stabilire indebite interferenze tra contingenti casi giudiziari e le riforme costituzionali in materia di garanzie e di giustizia in particolare. Credo sia merito della grande maggioranza del Parlamento, in tutti i suoi schieramenti, aver saputo e saper sottrarsi a questa tentazione, che piegherebbe erroneamente le scelte costituzionali a risposte emergenziali rispetto alla quotidianità giudiziaria. Non crediate tuttavia, Presidente e colleghi, che questo rischio si sia presentato solo oggi, alla bicamerale prima e al Parlamento poi.

Ho dedicato la giornata di ieri, domenica, alla preparazione anche spirituale — permettetemi di dirlo — all'appuntamento odierno con l'inizio dell'esame parlamentare del progetto costituzionale. Ho riletto per ore ed ore, nel primo volume degli atti

della costituente, l'intero dibattito sul progetto elaborato dalla Commissione dei 75, iniziato nella seduta del 4 marzo 1947 in un'aula semivuota, come subito lamentò in apertura il Presidente Terracini.

Ebbene, nel suo appassionato e ancor oggi attualissimo intervento, Piero Calamandrei polemizzò duramente con l'allora procuratore generale della Corte di cassazione, dottor Pilotti, il quale nella recente inaugurazione dell'anno giudiziario 1947 aveva tenuto un atteggiamento « offensivo per la Repubblica e per il suo Capo », come denunciò nell'aula della Costituente, che era quest'aula, lo stesso Calamandrei, aggiungendo che le indebite interferenze politiche del procuratore generale Pilotti avevano in primo luogo danneggiato la credibilità e il prestigio della magistratura.

Ma subito dopo aver rilevato con forza tutto questo, con equilibrio e intelligenza — che io condivido pienamente — Piero Calamandrei aggiunse: « Ma lasciamo stare il caso Pilotti e ritorniamo al nostro discorso. Secondo me è un errore formulare gli articoli della Costituzione con lo sguardo fisso agli eventi vicini, agli eventi appassionati, alle amarezze, agli urti, alle preoccupazioni elettorali dell'immediato avvenire in mezzo alle quali molti dei componenti di questa Assemblea » — era l'Assemblea costituente — « già vivono. La Costituzione deve essere presbite, deve vedere lontano non essere miope ». A distanza di oltre mezzo secolo, la penso esattamente come Piero Calamandrei, e rileggere quelle pagine della Costituente mi ha aiutato a capire quanto forte si ponesse anche allora il problema del rapporto tra giustizia e politica e quanto sia sbagliato mitizzare acriticamente il passato in relazione al presente. Anche la mitizzazione acritica della Costituente serve a imbalsamarla e devitalizzarla nella memoria storica, non certo a riviverla come esperienza ancor feconda e vitale, con cui confrontarsi e da cui trarre ancora alimento.

Anche oggi siamo a pochi giorni di distanza dalla inaugurazione dell'anno giudiziario 1998. Bancarotta della giusti-

zia, denegata giustizia, crisi del rapporto tra cittadini e giustizia, crisi nel rapporto tra giustizia e politica: questo è il groviglio di problemi che è nuovamente emerso con forza dalla maggior parte degli interventi. E sono problemi a cui rispondere non con una falsa e strumentale contrapposizione tra legislazione ordinaria e riforme costituzionali, ma anzi sapendo operare in modo sistematico e complementare lungo entrambe le dimensioni di intervento.

D'altra parte, nell'arco di vent'anni l'Italia ha attraversato tre grandi « emergenze »: quella del terrorismo degli « anni di piombo », quella della criminalità organizzata (culminata nel 1992 nelle stragi di Capaci e di via D'Amelio a Palermo e nel 1993 nella serie di attentati a Firenze, Roma e Milano), quella infine della criminalità dei « colletti bianchi », cioè dell'onnipervadente sistema di corruzione politica ed economico-finanziaria.

Il sistema giustizia è uscito profondamente trasformato dal carattere prevalentemente « emergenziale » della risposta politico-istituzionale e giudiziaria. Voglio essere chiaro al riguardo. A mio parere, e non da oggi, la principale responsabilità nella legislazione, nella cultura e nella pratica dell'emergenza va attribuita in primo luogo al potere politico — legislativo ed esecutivo — e non alla magistratura.

Ma gli effetti di tutto questo, talora devastanti, si sono fatti sentire anche e particolarmente sul piano giudiziario: fenomeni di indebita « supplenza » e di protagonismo esasperato, interferenza tra i diversi poteri e organi istituzionali, perdita della « terzietà » della magistratura giudicante, abnorme dilatazione dei poteri di quella inquirente, con evidenti disparità rispetto alla difesa, effetti perversi del « circo mediatico-giudiziario » (con uno snaturamento anche del ruolo e del potere del sistema mediatico dell'informazione), moltiplicazione degli apparati investigativi e di polizia giudiziaria anche con aspetti degenerativi e concorrenziali l'uno all'altro.

Nella lunga e più volte interrotta fase di transizione dal vecchio al nuovo sistema politico-istituzionale (dalla prima

alla seconda Repubblica o anche dalla prima alla seconda fase della Repubblica, senza fare delle parole un feticcio), si era inserita persino, da parte di taluno, la illusoria pretesa di una sorta di « rivoluzione giudiziaria », il protagonismo di un millantato « partito dei giudici », sconosciuto dalla stragrande maggioranza degli stessi magistrati e comunque privo di qualunque legittimazione costituzionale.

Su questi scogli si era schiantata — non per propria volontà — la bicamerale della XI legislatura, che pure aveva già cominciato ad affrontare molte delle tematiche istituzionali e costituzionali del sistema delle garanzie.

Dopo il fallimento riformatore anche della XII legislatura e dopo il secondo scioglimento anticipato del Parlamento nell'arco di soli due anni, da lì bisognava dunque ripartire. E ripartire con un disegno riformatore di vasta portata, senza cadere, appunto, nell'equivoca trappola di una risposta « emergenziale » sul piano costituzionale al pur reale groviglio di problemi esistenti in quest'ambito.

Si è molto ironizzato da parte di taluno sulla pluralità di « bozze » che hanno segnato la prima parte del nostro percorso. Eppure il succedersi delle varie ipotesi di riforma — nient'altro che questo erano, doverosamente, le « bozze » sul sistema delle garanzie — era l'indice più evidente dell'apertura al confronto e al dialogo, alla verifica critica di ogni successiva fase di elaborazione, senza dogmatismi e posizioni rigidamente predeterminate.

Si è trattato dunque di un doveroso e faticoso *work in progress*, finalizzato ad individuare le soluzioni più equilibrate, caratterizzate da una necessaria coerenza sistematica (e sistemica) e dalla capacità di individuare possibili soluzioni di larga convergenza parlamentare, ben al di là degli schieramenti precostituiti, lasciando ai margini solo le posizioni estreme, improntate, le une, all'immobilismo e al conservatorismo più assoluto, le altre, allo stravolgimento dell'impianto del nostro sistema costituzionale in materia di garanzie.

Il rinvio alla sistematica e organica relazione scritta, nella quale sono affrontate anche le questioni ancora suscettibili di riflessioni critiche e di significative modifiche, con particolare riferimento all'assetto del Consiglio superiore della magistratura ordinaria, ma non solo, mi permette di concludere sottolineando soltanto alcuni aspetti essenziali.

Per quanto riguarda la questione giustizia, come ho già ricordato, la principale riforma riguarda l'affermazione costituzionale dell'unità funzionale della giurisdizione, articolata quindi nelle due giurisdizioni ordinaria e amministrativa, totalmente parificate quanto a *status* dei magistrati, garanzie, poteri di autogoverno, responsabilità disciplinare, inamovibilità e incompatibilità.

Fortemente innovativa è inoltre tutta la parte che riguarda le garanzie dei cittadini e la costituzionalizzazione dei principi del « giusto processo »: ragionevole durata, contraddittorio, parità delle parti, terzietà e imparzialità del giudice.

Avendo confermate e rafforzate le garanzie di autonomia, di indipendenza e di responsabilità per tutti i magistrati, dalla costituzionalizzazione dei principi del processo accusatorio è derivata anche la conseguente netta separazione delle funzioni della magistratura giudicante e di quella inquirente, senza alcun rischio di condizionamento politico di quest'ultima.

Colleghi, si tratta di un progetto organico, coerente sul piano sistematico e pienamente conseguente alle istanze riformatrici emerse nell'arco di oltre quindici anni. Vi sono, come ho detto, questioni ancora aperte e sottoposte ad ulteriore verifica. Ma per la prima volta il Parlamento è messo in grado di valutare e di decidere in piena e consapevole autonomia. Sono convinto che saprà farlo, portando a compimento, anche sul terreno del sistema delle garanzie, quella organica revisione della seconda parte della Costituzione su cui l'ultimo giudice sarà il popolo sovrano (*Applausi*).

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Boato. Ha facoltà di parlare il relatore di minoranza, onorevole Armando Cossutta.

ARMANDO COSSUTTA, *Relatore di minoranza*. Signor Presidente, colleghe e colleghi, il progetto presentato dalla maggioranza della Commissione bicamerale non ha il consenso di rifondazione comunista. Anzi, i nostri gruppi parlamentari hanno formulato non soltanto molti emendamenti, ma una proposta alternativa e profondamente, modernamente innovativa, che mi auguro sia attentamente valutata da tutti i colleghi.

Perché siamo contrari, così fortemente contrari a questo progetto? Perché secondo noi esso si regge su due capisaldi che consideriamo nettamente sbagliati e che ambedue, non a caso, recano il segno vincente delle destre: quello del presidenzialismo e quello della giustizia. Sul primo, ha avuto il sopravvento l'onorevole Fini; sul secondo, ha vinto l'onorevole Berlusconi. Ed invece, per l'uno e l'altro punto, occorrono soluzioni diverse.

L'elezione diretta del Presidente corrisponde ad una concezione — purtroppo molto diffusa oggi — secondo la quale c'è bisogno di una gestione efficientistica della cosa pubblica, confondendosi l'efficienza con il comando di una sola persona, quando invece per una società complessa, qual è la nostra società contemporanea, è necessario, al contrario, contare sull'apporto di molte persone diverse, esperte e capaci, e sulla vitalità di un sistema diffuso di partecipazione, di corresponsabilità e di controllo democratici.

Il Presidente eletto è fuori da ogni controllo reale. Per sei anni, egli è depositario di decisioni che possono essere anche molto rilevanti e per le quali non deve rendere conto a nessuno. Il potere gli deriva, prima ancora che dalle attribuzioni specifiche, proprio dall'elezione diretta, cioè dal rapporto non mediato con i cittadini, ai quali soltanto egli si riferisce. Per quanto possa essere sostenuto dal suffragio della maggioranza dei voti — senza di che, ovviamente, non potrebbe essere eletto — egli è sempre uomo di parte, non sopra le parti, in quanto candidato o dalla destra o dalla sinistra o dal centro, da una parte, cioè, di cui condivide e sostiene le stesse visioni cul-

turali, sociali, politiche. E se il Governo fosse di orientamenti diversi da quelli del Presidente? E se il Parlamento stesso fosse permeato da opinioni diverse? Non si determinerebbe un conflitto al vertice dello Stato tra Presidente e Governo, tra Parlamento e Presidente? E con quale vantaggio per la stabilità delle istituzioni, per la loro stessa credibilità e, comunque, per l'efficacia del loro operare?

La Francia sta vivendo questo rischio tra il Capo del Governo Jospin, uomo di sinistra, e il Presidente Chirac, uomo di destra. Il contrasto fu forte persino quando in Francia c'era un Governo dello stesso colore del Presidente, tanto che, malgrado la comune origine politica, Chirac sciolse il Parlamento, sperando di avere, con nuove elezioni, un Governo ancora più docile e disponibile. Male gliene incolse, come sappiamo! Le nuove elezioni, infatti, hanno dato vita al Governo delle sinistre; ma Chirac, trascorso il primo anno, durante il quale non ha tale potere, può sciogliere il Parlamento quando vuole e mandare a casa Jospin.

Cosa potrebbe determinarsi domani in Italia se al Quirinale vi fosse una personalità della destra ed a palazzo Chigi una della sinistra? Qualcuno potrebbe dire: «Bene, ci sarà una bella dialettica!». Certo, ma dentro questa dialettica vi sarebbero tali differenze e, quindi, tali contrasti da portare o alla rottura — e, quindi, a nuove elezioni — od alla paralisi nelle scelte, a partire da quelle sulla politica estera e della difesa, oltre che sui principali temi legati alle scelte economiche e sociali.

No, non è questo il modo per affrontare e risolvere positivamente i problemi della governabilità del paese! Noi proponiamo di assegnare maggiori responsabilità prima di tutto alle Assemblee elettive, ad un'unica Camera nazionale con 400 deputati, alla quale affidare compiti di alta legislazione — quindi, soltanto sulle materie più importanti: gli esteri, la difesa, la giustizia, le grandi scelte economiche — e, inoltre, alle venti Assemblee regionali, che comprendono oltre mille

consiglieri legislatori, alle quali vanno trasferite tutte, o quasi tutte, le competenze legislative.

Con un sistema come questo, vi sarebbe più efficienza al vertice e più partecipazione alla base. Il Governo, peraltro, avrebbe una maggiore capacità di direzione, attraverso un meccanismo elettorale che prevede un premio di maggioranza allo schieramento vincente — il che può garantire la stabilità del Governo per un'intera legislatura — e che richiede l'indicazione nominativa del capo di tale schieramento, quale Presidente del Consiglio, in caso di vittoria.

Il Parlamento verrebbe eletto in larga misura con il sistema proporzionale, corretto da uno sbarramento del 4-5 per cento. Quindi, sarebbero presenti in Parlamento non più di sette-otto partiti e non già la moltitudine attuale di partitini e di sottopartiti determinata non dalla quota proporzionale sopravvissuta, ma dal sistema maggioritario, che obbliga a mettere insieme forze tra loro diverse le quali, per vincere, si uniscono sotto lo stesso simbolo e, una volta elette, tornano a dividersi. Al di sopra di tutti, e quindi davvero *super partes*, nel nostro disegno sta il Presidente della Repubblica, eletto non dai cittadini, ma dal Parlamento e dalle regioni.

Non c'è bisogno, colleghi, di un leader onnipotente, anche se dotato di carisma, magari temporaneo, fluttuante con il fluttuare della vasta opinione pubblica. Non occorre un Presidente ottimo. Non mi fido degli unti del Signore, né degli uomini della provvidenza.

Diceva un grande filosofo, uno dei più grandi pensatori dell'umanità, Platone: « E che cosa dovremmo fare qualora comparisse una persona saggia, virtuosa, un uomo dotato di tutte le possibili virtù politiche? Noi, dopo aver onorato quest'uomo ed avere cinto la sua testa di alloro, dovremmo dirgli che nella nostra Repubblica non c'è posto per simili persone e, untogli il capo, lo accompagneremo alla frontiera ». Questo diceva giustamente Platone per la persona ottima sotto ogni aspetto, figuriamoci poi se il

popolo, confondendo popolarità del momento con reale capacità, eleggesse persona mediocre o pessima!

In realtà, noi prospettiamo una diversa concezione dello Stato e del Governo ed anche una diversa visione della politica e della democrazia. Respingiamo la pretesa di chi vuole, di fatto, restringere i poteri in poche mani, liberandoli da ogni condizionamento sociale, per liberare così, a ben vedere, le istituzioni dal rapporto con i veri problemi della società e soprattutto per eliminare, per espungere dalle istituzioni medesime il conflitto sociale.

È curioso che in Italia si vogliano rincorrere in ritardo percorsi che in altri paesi sono stati compiuti da tempo e che ora, forti dell'esperienza negativa, come sta avvenendo in Francia, ci si orienta ad abbandonare. Mi riferisco a quel tipo di presidenzialismo, valido forse in certe epoche, in taluni frangenti, con determinate personalità, ma non più opportuno ora. E mi riferisco anche al bipolarismo, per non parlare di un inesistente ed impossibile bipartitismo, che si vuole a tutti i costi imporre qui, dove la storia degli uomini e delle cose dice di no ad ogni forma di semplificazione superficiale ed artificiosa, in presenza, come siamo, di una articolazione ideale, culturale e politica frutto di una tradizione civile plurisecolare, che è patrimonio, ricchezza e forza del nostro paese.

Lo dico anche pacatamente per i cultori, in buona fede, di una cultura che non è la nostra, ma di altre realtà, di altre storie, di altre tradizioni. L'Italia non è l'Inghilterra. Peraltro è sotto gli occhi di tutti il fallimento di tali forzature, che né il Polo né l'Ulivo riescono a superare sotto le spinte oggettive delle differenze e, ripeto, sotto quelle soggettive di un sistema elettorale perverso come l'attuale, fondato sul personalismo e sul localismo.

È questo, dunque, il primo fondamentale motivo della nostra opposizione. Non mi rimane che qualche minuto per dire dell'altra ragione fondamentale che ci porta a respingere il progetto della bicamerale. Mi riferisco al tema della giusti-

zia, su cui in questi giorni si è vista la spaccatura clamorosa dell'Ulivo e il trionfo delle destre.

Il progetto accentua il contrasto su un tema delicatissimo: il ruolo della magistratura, che tutti dicono di volere assolutamente indipendente, sottoposta soltanto al rigore della legge, ma che di fatto si opera perché sia condizionata al potere politico. A questo porta la separazione tra giudice e pubblico ministero, facendo divenire quest'ultimo una sorta di superpoliziotto, vincolato alle logiche del ministro di turno.

Io non so, signor Presidente, onorevoli colleghi, se il progetto della bicamerale reggerà il confronto con la Camera e poi con il Senato, poi ancora, dopo tre mesi, con la Camera e con il Senato: vedo contrasti di fondo che stanno per esplodere tra le diverse componenti che l'hanno redatta. Alle forze democratiche, mi sento di rimproverare di avere cercato il compromesso con le destre e con la lega al livello più basso: un compromesso può essere necessario, utile e comunque esso può reggere se animato da valori forti, e qui invece si fa strame, colleghi, di alcuni dei valori che sono stati alla base del grande compromesso realizzato dai costituenti dopo la vittoria contro il fascismo e la conquista della Repubblica nata dalla resistenza.

Penso al concetto di interesse generale, di interesse pubblico, che nella Costituzione è al centro dell'ordinamento economico e sociale e che invece si vorrebbe ora sottomettere alle logiche dell'interesse privato. Penso alla superiorità costituzionale del sistema della partecipazione democratica nella formazione delle scelte politiche, che verrebbe ora sommersa dalle regole verticistiche delle oligarchie ristrette. Non so cosa uscirà alla fine, prevedo confusione fra le necessarie e reciproche posizioni ed i veti incrociati, fra le concessioni agli uni e agli altri. Fin qui il Governo è rimasto incontaminato dai contrasti istituzionali, ma una maggioranza è debole, non ha respiro, non ha futuro se si presenta con posizioni tanto diverse su temi essenziali, come sono

quelli dell'ordinamento della Repubblica. Una riflessione si impone, per evitare guasti irreparabili e persino brutti pasticci, come quello che si profila sulle funzioni e sulle caratteristiche delle due Camere, quella dei deputati e quella dei senatori; di fronte a tali possibili pasticci — credetemi — emerge con ancora maggiore evidenza la validità e la forza della nostra proposta di una Camera sola con 400 deputati e 20 assemblee regionali legislative.

Infine, metto in guardia contro il referendum unico, che non so quando si terrà, per approvare o per respingere il nuovo testo; è chiaro, mi pare, che non si possono sottoporre ad un unico voto, un sì o un no, materie fra loro così diverse, sulle quali si possono avere opinioni differenziate: sì, per esempio, al regionalismo e no, per esempio, alla separazione del Consiglio superiore della magistratura. Il fatto stesso che qui vi siano quattro relatori diversi vuol dire che le parti sono quattro, fra loro ben distinte (certo non contrapposte ma ben distinte), per cui è già molto se si chiederà ai cittadini un voto distinto per ognuna di queste parti. Altrimenti, con un sì o con un no generale, avremmo non più un referendum ma un plebiscito, e come si sa, signor Presidente, onorevoli colleghi, i plebisciti mal si conciliano con la democrazia (*Applausi dei deputati del gruppo di rifondazione comunista-progressisti e di deputati dei gruppi della sinistra democratica-l'Ulivo e dei popolari e democratici-l'Ulivo*)!

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

GIORGIO BOGI, Ministro per i rapporti con il Parlamento. Signor Presidente, colleghi, il Governo ha seguito con la massima attenzione i lavori delle Camere su questa riforma e continuerà ovviamente a seguirli, consapevole che la riforma è uno degli elementi fondamentali del lavoro di questo Parlamento; allo stato attuale dei lavori, intende mantenere l'atteggiamento finora seguito.

PRESIDENTE. Sospendo la seduta sino alle 14.

La seduta, sospesa alle 12,55, è ripresa alle 14.

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Berlinguer, Fassino, Veltroni e Visco sono in missione a decorrere dalla ripresa pomeridiana della seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono trentasette, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* ai resoconti della seduta odierna.

Su un lutto del deputato Carlo Giovanardi.

PRESIDENTE. Comunico all'Assemblea che il 25 gennaio 1998 è deceduto il padre dell'onorevole Carlo Giovanardi.

La Presidenza della Camera ha già fatto pervenire ai familiari le espressioni della più sentita partecipazione al loro dolore, che desidera ora rinnovare anche a nome dell'Assemblea.

Si riprende la discussione.

**(Ripresa discussione sulle linee generali —
A.C. 3931)**

PRESIDENTE. La Presidenza ritiene di dover fornire alcune precisazioni per quanto riguarda gli emendamenti presentati al testo della Commissione. Al riguardo, ricordo che la legge costituzionale n. 1 del 1997 prevede, al comma 3 dell'articolo 3, che i deputati possano « presentare emendamenti al testo della Commissione, in diretta correlazione con le parti modificate, e ripresentare gli emendamenti respinti in Commissione ». La stessa disposizione stabilisce che nel corso

dell'esame davanti alla Assemblea si osservano le norme dei rispettivi regolamenti.

Sulla base di tali criteri, ai fini della pubblicazione dei fascicoli degli emendamenti, il requisito della preventiva presentazione in Commissione è stato valutato avuto riguardo all'identità del testo considerato a livello di articolo, di comma, di periodo e di lettera. Sono state considerate ammissibili, e risultano quindi tra gli emendamenti pubblicati, riformulazioni di carattere formale, così come sono stati pubblicati gli emendamenti già esaminati e respinti in Commissione benché in quella sede presentati a firma diversa da quella dei presentatori dei testi per l'esame da parte della Camera. Allo stesso modo, sono stati pubblicati gli emendamenti che, benché non presentati in quanto tali, rechino disposizioni già ricomprese in emendamenti più ampi.

Il criterio seguito è stato quindi, come i colleghi noteranno, quello della flessibilità nella valutazione di ammissibilità. Risultano pertanto considerati non ammissibili, e dunque non pubblicati, solo quegli emendamenti effettivamente « nuovi » secondo i criteri fissati dalla legge costituzionale, in quanto recanti disposizioni mai sottoposte al previo vaglio della Commissione e non riferiti a parti del testo da questa modificate.

Non sono stati inoltre pubblicati gli emendamenti già dichiarati inammissibili in Commissione.

Dal punto di vista soggettivo, non sono stati pubblicati gli emendamenti presentati dai relatori a quelle parti del testo per le quali essi stessi siano stati investiti di tale funzione, potendosi prevedere in questo ambito la presentazione da parte loro dei soli emendamenti predisposti dalla Commissione, secondo quanto previsto all'articolo 3, comma 3, della citata legge costituzionale, che richiama in via generale l'applicazione delle disposizioni del regolamento della Camera.

Data la rilevanza della materia, la Presidenza consentirà peraltro ai deputati relatori di sottoscrivere a titolo personale,

e quindi solo in qualità di cofirmatari e in via del tutto eccezionale, emendamenti presentati da altri deputati.

Per quanto riguarda infine le disposizioni transitorie, eliminate dalla Commissione nel testo sottoposto all'esame dell'Assemblea, sono stati pubblicati tutti gli emendamenti presentati, riservandosene la Presidenza la valutazione di ammissibilità nel momento in cui la Camera si sarà pronunciata sul complesso degli articoli e degli emendamenti della parte seconda della Costituzione.

Dato l'elevato numero degli emendamenti presentati (circa 65 mila) e l'esigenza di disporre dei relativi fascicoli a stampa sin dalla seduta odierna, l'edizione in distribuzione ha oggi evidentemente carattere provvisorio (secondo la dicitura apposta sui fascicoli). L'edizione definitiva terrà conto delle eventuali correzioni che una compiuta valutazione dei testi renderà necessario.

La prima iscritta a parlare è l'onorevole De Biasio Calimani. Ne ha facoltà.

LUISA DE BIASIO CALIMANI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, si è aperto oggi il dibattito sulla legge più importante di questa legislatura: il progetto di legge costituzionale. È un evento storico sollecitato dai grandi cambiamenti avvenuti, ai quali questa riforma deve dare risposte non effimere, proiettandosi verso le trasformazioni future.

La domanda di federalismo è nata dall'insolvenza dello Stato, dalle lentezze burocratiche, dall'abuso di potere. La risposta va quindi data senza demagogie, riconoscendo pari dignità ai livelli istituzionali pur nella diversificazione delle loro funzioni. Questo è un punto qualificante della proposta presentata, che dimostra la capacità di progettare una forma di Stato che non rincorre acriticamente modelli stranieri, ma interpreta l'identità storico-istituzionale del nostro paese. Sarebbe forse l'errore più grave di questa riforma sopravvalutarlo! La nostra complessità istituzionale è una risorsa, è una ricchezza, che ha radici profonde e democratiche, ha storia e cultura; è inol-

tre presente nel comune sentire della gente.

L'articolazione dello Stato in diversi livelli istituzionali, confermati e rafforzati dal disegno di legge costituzionale, si deve accompagnare allo smantellamento degli apparati burocratici centrali ed al rafforzamento di quelli periferici, per non rendere impraticabili le riforme prospettate.

Le province, per esempio, in questa costellazione italiana fatta di piccoli e medi comuni, stanno svolgendo un ruolo sui temi dei rifiuti, dei trasporti, dell'ambiente, che possono essere affrontati solo a livello sovracomunale. Le città metropolitane sono realtà in grande trasformazione; la forma di governo va da loro scelta senza appesantimenti burocratici, per progettare e gestire le politiche di aree urbane complesse tra loro molto diverse.

L'emendamento già accolto nella seconda formulazione del testo (ringrazio il relatore D'Onofrio ed i componenti della Commissione) lascia indefinito il procedimento di formazione, che viene affidato — come è giusto che sia — a legge ordinaria. L'assetto della seconda Camera andrà, credo, ridisegnato, ma spero che non si perda un punto contenuto nel testo presentato: i suoi componenti dovrebbero essere membri degli organi istituzionali rappresentati. Solo l'esperienza amministrativa diretta, e non da altri narrata, consente di intervenire con efficacia sulla legislazione nazionale per garantire un federalismo praticabile.

Non condivido invece la soppressione nell'articolo 56 (nella seconda stesura del testo) della frase «La titolarità delle funzioni spetta agli enti più vicini agli interessi dei cittadini», che non solo esplicitava il concetto di sussidiarietà — il quale non trova altri riferimenti — ma poneva le basi per le future leggi ordinarie in merito alla distribuzione delle competenze e delle funzioni. La sua soppressione rende inoltre inefficace l'articolo 58 per la parte relativa al ricorso presentato da province e comuni alla Corte costituzionale o ad una corte di giustizia amministrativa (necessaria in un sistema di conferimento di

nuovi poteri) nei confronti di leggi che invadessero le competenze loro attribuite dalla Costituzione. Quest'ultima non disciplina la distribuzione di compiti fra i vari livelli istituzionali, ad eccezione di quelli attribuiti allo Stato. Quindi, non rimanendo neppure i criteri ed i principi che dovrebbero guidare tali attribuzioni, contro cosa potranno mai ricorrere i comuni?

Il federalismo è concepito spesso a senso unico. Gli organi istituzionali sono più inclini a chiedere poteri e funzioni al livello gerarchicamente superiore che a conferirli a quello inferiore. Ma i cittadini di tutti i comuni italiani non debbono essere in balia di regioni che — attraverso un nuovo centralismo regionalista — potrebbero far rimpiangere il vecchio Stato centrale. Se ad esempio lo Stato, per un malinteso e demagogico senso federalista, non detterà indirizzi generali sul governo del territorio e sul regime dei suoli, si rischia di paralizzare la vita di città piccole e grandi. La legge urbanistica del 1942 non può essere cancellata, ma può essere sostituita da una legge-quadro e di principi verificata dalla seconda Camera, che nei contenuti e nelle procedure eviti invadenze nei confronti degli enti locali più vicini ai bisogni della gente.

La forte spinta federalista del nord ha aiutato tutto il paese a compiere questo percorso riformista con un'accelerazione che altrimenti forse non avrebbe avuto. Se saranno date le risposte chieste soprattutto da una parte del paese che per ragioni di struttura economica e di competizione internazionale ha bisogno oggi, più di altre, di una trasformazione profonda e rapida, queste risposte serviranno al paese intero.

Le maggiori competenze attribuite alle regioni da questo progetto di legge hanno ridotto la distanza tra regioni a statuto speciale e regioni ad autonomia ordinaria. Condizioni particolari di autonomia offerte dall'ultimo comma dell'articolo 57, rafforzate dalle proposte emendative che abbiamo presentato, potrebbero colmare il divario rimasto, dando a tutte le regioni le stesse opportunità e lasciando che ogni

realtà regionale si spinga verso gli obiettivi che vorrà e sarà in grado di gestire in tempi e modi propri.

A questo dovrebbe accompagnarsi la progressiva armonizzazione degli statuti speciali. Se così non sarà, non è irragionevole che una regione come il Veneto — accerchiata da regioni che hanno in parte perduto la ragion d'essere dell'autonomia speciale, che provoca interessi soprattutto per l'aspetto finanziario e fiscale — chieda di essere uguale alle regioni confinanti.

Il federalismo non è di per sé portatore di solidarietà e di maggiore uguaglianza; rischia piuttosto di accentuare le differenze. Un sistema perequativo che le corregga — se lasciato a livello centrale — può introdurre nuove forme di assistenzialismo di Stato, impedimento ad una crescita autonoma ed autogestita di parte del paese; se consegnato alle regioni, deve essere garantita una quota di riserva assicurata a livello nazionale ma gestita dalle regioni stesse, le quali avrebbero così un interesse vero, anche economico, allo sviluppo di tutte le aree del paese (condizione necessaria per ridurre il prelievo destinato al fondo perequativo).

È la condizione affinché la solidarietà diventi reale motrice di un processo di crescita complessivo. Ma un paese civile si misura non solo attraverso lo sviluppo economico e tecnologico, ma anche rispetto alla garanzia dei diritti elementari diffusa ai cittadini tutti. Fra questi diritti, quello alla casa è da anni dimenticato. Nella conferenza mondiale di Istanbul, il Governo italiano ha assunto l'impegno di considerare la casa un diritto e, in quanto tale, esso va inserito nella Costituzione alla pari della salute e dell'istruzione. Il trasferimento delle politiche abitative alle regioni non impedisce di sancire il principio: la casa è un bisogno fondamentale dei cittadini di tutte le regioni, non di alcune soltanto; anzi, è un diritto dei cittadini di tutto il mondo.

Se la democrazia è il massimo valore che, anche attraverso la riforma costituzionale, intendiamo perseguire, non è marginale la proposta di equilibrio della rappresentanza elettiva fra i sessi, conte-

nuta nell'articolo 77. Uomini e donne siano uguali anche nel diritto di rappresentare i cittadini. Un paese non può considerarsi civile e democratico finché alla sua guida uno dei due sessi è presente in maniera così residuale. L'articolo 77 offre le condizioni di un cambiamento profondo, pone le basi per attuare un rinnovamento vero della politica e delle istituzioni. Spero che, a differenza della Costituzione che ci apprestiamo a modificare, sconosciuta ai cittadini italiani, il nuovo testo, insieme alla prima parte invariata, diventi oggetto di divulgazione a partire dalle scuole, nelle quali dovrebbe essere considerato un testo fondamentale di educazione civica.

Concludo, Presidente, dicendo che il testo di legge all'esame si confronta con una delle migliori Costituzioni del mondo. Aver saputo rispondere ai mutamenti di cinquant'anni di storia carichi di eventi dimostra il suo grande valore. Ringrazio, pertanto, non solo chi, con capacità e successo, ha posto mano alla sua revisione (i componenti della Commissione bicamerale ed in particolare il suo presidente D'Alema, il quale, attraverso un lavoro d'ascolto, ha portato a compimento l'impegno straordinario che il Parlamento gli ha affidato), ma anche l'onorevole Iotti che, insieme agli altri costituenti, ha dato all'Italia, con la Carta costituzionale che ci apprestiamo a modificare, le basi della sua stabilità democratica. Vorrei che questo Parlamento sapesse essere, come allora, all'altezza del suo compito (*Applausi dei deputati dei gruppi della sinistra democratica-l'Ulivo e dei popolari e democratici-l'Ulivo*).

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

UMBERTO GIOVINE. La ricostituzione della Repubblica, il passaggio da uno Stato unitario ad una Repubblica federale, rappresenta l'unica principale ragione per la quale siamo oggi qui a giudicare il testo che la Commissione bicamerale sottopone a questa Camera.

In tutte le occasioni in cui si è deciso di passare da una pluralità di Stati — o da

un singolo Stato unitario — ad una Repubblica federale, i rappresentanti del popolo, o direttamente il popolo stesso, sono stati chiamati sempre ad una scelta chiara: Costituzione federale, Costituzione unitaria, Costituzioni separate.

Nel corso degli ultimi due secoli, la questione « Costituzione federale o unitaria o Costituzioni separate » si è posta o si pone tuttora negli Stati Uniti d'America, nella Confederazione elvetica, in Canada, in Australia, nella Repubblica federale tedesca, nella Repubblica cecoslovacca (ora non più esistente) e nel Regno del Belgio (unico caso europeo di Costituzione federale con istituzione monarchica), per limitarci a paesi di cultura costituzionale non troppo lontana dalla nostra.

Noi crediamo che non si possa affrontare la fase federalista europea del prossimo secolo con gli strumenti statalisti del secolo scorso. Il nodo da sciogliere è dunque quello fra federalismo e centralismo; se non sarà sciolto, esiste anche la possibilità che questo nodo venga reciso in maniera extracostituzionale ed extraparlamentare. È un rischio sul quale dobbiamo riflettere.

Collegli, il documento che la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali ci ha consegnato non è un testo federalista. Non lo è e non potrà nemmeno diventarlo perché alla fuorviante enunciazione verbale di principi federalisti o pseudofederalisti non corrisponde il reale intento di costituire una Repubblica federale, qual è oggi richiesta dalle circostanze e dalla volontà di un gran numero di cittadini italiani nonché di un considerevole numero di loro rappresentanti nelle autonomie regionali, locali e funzionali.

Saranno questi cittadini, sarà il popolo a decidere, al termine dell'itinerario legislativo, se approvare o meno il testo finale che verrà loro presentato. Non sappiamo oggi quale sarà la volontà popolare. Ma occorre che il popolo sia messo di fronte ad una scelta chiara: « sì » o « no » ad una Costituzione federale; così come nel 1946 il popolo fu messo di fronte ad una scelta chiara: monarchia o Repubblica.