

fonda revisione della Carta costituzionale. Il lavoro portato a termine dai commissari non può considerarsi conclusivo, ma rappresenta un punto di partenza, frutto di un accordo che è espressione di quella cultura costituzionale della mediazione che appartiene alla più nobile tradizione cattolica e laica che ha garantito la crescita democratica del nostro paese.

Gli ideali e i valori cui deve ispirarsi una moderna Costituzione sono a mio giudizio plurimi: accanto a quelli dell'equità e della solidarietà si devono infatti porre quelli dell'autonomia e della responsabilità. Si tratta di valori fondamentali per una democrazia che voglia stare al passo con le grandi trasformazioni sociali e culturali del nostro tempo. In quest'ottica si comprende la necessità di una riforma profonda delle istituzioni. Non è più possibile, infatti, mantenere in vita un sistema politico bloccato, che non dà autorevolezza al Governo né consente all'opposizione di svolgere il ruolo che le è proprio. Tutto ciò produce solo una caduta di legittimità dei partiti, dando fiato alle trombe dei sostenitori dell'antipolitica.

Occorre restituire alla politica il ruolo e l'importanza che ad essa sono propri, onde evitare che la protesta dei cittadini contro uno Stato burocratico, inefficiente ed elefantino degeneri in un'esasperazione sempre più diffusa della comunità nazionale.

La crisi del nostro sistema costituzionale si è pericolosamente aggravata con l'introduzione del sistema elettorale maggioritario. A fronte di una Costituzione basata sul sistema parlamentare, si è predisposto infatti un meccanismo elettorale che tende verso il governo del *premier*. A tutto ciò si aggiunge una crisi profonda e radicale dei poteri locali, privi di una reale autonomia. Il sistema delle autonomie elaborato dai nostri costituenti si basava essenzialmente su una forma di decentramento in cui i poteri erano solo in minima parte attribuiti o delegati alle regioni. Oggi però vi sono tensioni autonomistiche che provengono sia da nord sia da sud e che rendono indispensabile

intervenire con riforme reali. Occorre quindi costruire un sistema istituzionale capace di coniugare la governabilità con la tutela delle minoranze, in uno Stato che, all'insegna del presidenzialismo e del decentramento, sappia realizzare un sistema autenticamente bipolare, anche se non bipartitico.

Il testo elaborato dalla Commissione in tema di riforma di Stato (ne ho discusso molte volte con l'amico D'Onofrio, di cui apprezzo lo sforzo) è certamente apprezzabile in quanto, pur non dando vita ad un vero e proprio federalismo, rafforza i poteri degli enti locali capovolgendo lo spirito dell'attuale articolo 117 della Costituzione. Occorre quindi accentuare tale decentramento puntando su due principi fondamentali, la sussidiarietà e la differenziazione, stabilendo la netta separazione delle funzioni pubbliche tra lo Stato da una parte e le regioni, le provincie e i comuni dall'altra. In quest'ottica è pertanto da condividere l'introduzione del federalismo fiscale, che riconosce finalmente la piena autonomia finanziaria di entrata e di spesa ai comuni, alle provincie e alle regioni.

Ma il punto cruciale è certamente la forma di governo, perché ad essa si lega la legge elettorale e il sistema dei partiti che ne consegue. La scelta di una forma di governo semipresidenziale, che certamente condividiamo, deve essere coerente con l'intero sistema e tale da assicurare la governabilità. È però evidente che il problema della governabilità non si risolve finché non si capisce con chiarezza se l'indirizzo politico spetti al Presidente della Repubblica o al Governo. La figura del Presidente della Repubblica nel testo della Commissione è, a nostro avviso, potremmo dire bifronte, per metà con funzioni di garanzia e per metà con funzioni politiche, di indirizzo e controllo. Il fatto che il Presidente della Repubblica sia eletto direttamente dal popolo non risolve l'ambiguità, anzi viene a creare una figura ibrida, investita di un mandato popolare ma con poteri incerti. Ciò può

essere pericoloso, tanto più in un paese dove la democrazia bipolare non si è ancora consolidata.

Noi siamo per un semipresidenzialismo forte, e in questo senso si muovono gli emendamenti sottoscritti dal nostro gruppo e dall'area liberaldemocratica. Se il Parlamento non concordasse nel recepire questo orientamento e si accontentasse di un presidenzialismo debole, in cui il Presidente della Repubblica non ha poteri di governo ma solo un ruolo di garanzia, riterrei opportuno considerare in qualche modo la soluzione avanzata da Rutelli a nome di alcuni sindaci italiani.

Strettamente legata alla forma di Governo è, come già accennato, la legge elettorale, anche se essa non rientra propriamente nei compiti della Bicamerale. L'esistenza oggi di poli disomogenei rende necessaria l'adozione di un sistema elettorale capace di coagulare le diverse culture del paese.

Vorrei fare un'ultima considerazione, signor Presidente e onorevoli colleghi, con riferimento al sistema delle garanzie. Anche in proposito ritengo che la Bicamerale abbia fatto una semiriforma con la separazione del CSM in due sezioni. Occorre mostrare più coraggio, senza imbrigliarsi in vincoli di coalizione, per dare vita ad un sistema capace di riequilibrare il rapporto accusa-difesa davanti ad un giudice terzo, se del caso anche con la separazione delle carriere dei magistrati.

In conclusione, siamo chiamati a sostenere una sfida alta e difficile, quella di adeguare la nostra Costituzione alle mutate esigenze della società, così che sia in grado di affrontare il terzo millennio. Si tratta di un compito arduo che non lascia spazio ai pregiudizi né tanto meno alle convenienze ed ai particolarismi. Bisogna volare alto mostrando coraggio e passione civile per costruire finalmente la tanto attesa seconda Repubblica.

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

**GIULIO SAVELLI.** Signor Presidente, signori deputati, sessanta deputati e dieci

senatori hanno sottoscritto una proposta alternativa al progetto di Costituzione approvato dalla Bicamerale con qualche riserva su uno o più punti. Una proposta articolata, certo, in una serie di emendamenti, perché così prescrive la procedura parlamentare, ma coordinata in un testo alternativo (che mi sono permesso di far pervenire a tutti i parlamentari), per indicare fin dall'inizio il nostro giudizio complessivamente negativo sul lavoro svolto dalla Commissione presieduta dall'onorevole D'Alema. Giudizio negativo anzitutto per una questione formale, già sollevata dall'ex Presidente della Repubblica Francesco Cossiga nella sua lettera al Parlamento del giugno 1991 sulla questione delle riforme costituzionali, nella quale si chiedeva quale fosse l'organo abilitato ad una radicale riforma della Costituzione, operando la distinzione tra potere costituente e potere costituito, il secondo dei quali abilitato a qualche emendamento su un impianto sostanzialmente da conservare secondo l'articolo 138, mentre al primo con un coinvolgimento popolare doveva essere riservato il compito di una sostanziale nuova scrittura.

Alla questione posta da Cossiga non è stata data risposta per cui assistiamo al paradosso che per un verso si continua, come ha fatto anche questa mattina l'onorevole D'Alema, a ritenere valido l'impianto del 1948 e che per altro verso si è ritenuta necessaria una completa riscrittura.

Che cos'è la proposta della Bicamerale? Una proposta di emendamenti alla vecchia Costituzione o la proposta di una nuova Costituzione? È la stessa questione sollevata dall'onorevole La Malfa; la contraddizione consiste, appunto, nel riscrivere tutto pur mantenendo l'impianto. La contraddittorietà della risposta tradisce l'equivoco di fondo. Alla questione sollevata da Cossiga si sarebbe dovuto rispondere o confermando il vecchio impianto, sia pure con qualche emendamento, o convocando una nuova Assemblea costituente. Si è scelta invece l'ambigua strada della Bicamerale per cambiare tutto nella

forma e lasciare tutto inalterato nella sostanza. Questa risposta incoerente è nata dalla volontà di subordinare persino la legge fondamentale dello Stato alle vicende politiche contingenti. Leggiamo ogni giorno sui giornali che il cammino delle riforme avanzerà o si fermerà a seconda del comportamento delle forze parlamentari su questa o su quell'altra questione di giornata. Esattamente il contrario di quanto evidenziava questa mattina l'onorevole Boato quando, citando l'auspicio di Piero Calamandrei, ricordava che la Costituzione deve guardare lontano, non essere subordinata alla politica del momento.

Non aver affrontato correttamente la questione sollevata dal Presidente Cossiga è la causa del risultato deludente del lavoro della Bicamerale, che non propone di cambiare quanto in effetti avrebbe dovuto essere cambiato.

Di quali riforme costituzionali ha bisogno il nostro paese? Ha scritto Angelo Panebianco: «Una democrazia è malata quando esprime governi deboli, senza capacità di decisione. Malata esattamente come una democrazia che all'opposto concentra ogni potere nelle mani di chi occupa i vertici dello Stato». È la mancanza di quell'equilibrio che ha sempre caratterizzato la storia istituzionale italiana. Perché i governi sono deboli lo spiegava già nel 1953 Luigi Sturzo, quando scriveva che «basta il malumore del segretario di uno dei partiti coalizzati a mandare il Governo a gambe per aria». Già allora Sturzo identificava nello strapotere dei partiti la causa della debolezza dei governi.

La riforma di cui l'Italia ha bisogno è appunto questa: la restituzione del potere che spetta alle istituzioni e la riduzione del potere anomalo e irresponsabile dei partiti.

In questo paese il vero potere è detenuto non dal Governo, non dal Parlamento, ma dai capipartito. Ne è prova palpabile il fatto che mentre i deputati *peones* passano le loro giornate a partecipare a centinaia di votazioni — senza, nella maggior parte dei casi, sapere per

che cosa votano e in ogni caso su diretta indicazione dei capigruppo — i segretari di partito non solo sono quasi sempre assenti dalle aule parlamentari, ma addirittura il regolamento della Camera dall'attività parlamentare li dispensa. La stessa Costituzione è decisa in incontri privati, mentre al singolo parlamentare, come al sottoscritto, sono concessi ben sette minuti per dire la sua sull'argomento.

Ebbene, tornando al merito, proprio su questa questione la proposta della Bicamerale lascia tutto immutato. I governi italiani — se venisse approvata la proposta della Bicamerale — resterebbero subordinati, come oggi sono, al Parlamento, attraverso il voto di fiducia e poiché il Parlamento è lo strumento dei partiti, il Governo resterà nelle mani dei segretari di partito, eletti da associazioni private che la legge nemmeno obbliga a procedure democratiche interne.

Con il sistema elettorale attuale i parlamentari sono, nella grande maggioranza, di fatto nominati dai segretari di partito o con la candidatura in collegi sicuri o con la loro inclusione nella quota proporzionale. La legge sul finanziamento pubblico dei partiti, approvata recentemente, ha addirittura previsto che dalle prossime elezioni il candidato debba dichiarare a quale partito intende fare confluire per tutto il corso della legislatura la quota di finanziamento di propria pertinenza: una forma di assicurazione dei segretari di partito nei confronti dei propri parlamentari.

Le coalizioni si formano senza un programma, con l'unico scopo di conquistare il potere e sono, naturalmente, dato il loro modo di formarsi, fortemente conflittuali: non c'è settimana nella quale gli alleati di Governo non si contrappongano su questa o su quell'altra questione. Dato il meccanismo, non c'è da stupirsi se il numero dei partiti si è moltiplicato, anche rispetto al vecchio sistema proporzionale: basta contare su un gruppetto di parlamentari per puntare i piedi, trattare, condizionare, addirittura ricattare il Governo.

A questo si doveva rispondere attraverso un rafforzamento delle istituzioni e lo speculare indebolimento dei partiti, attraverso un esecutivo forte e un Parlamento altrettanto forte, sottratti l'uno e l'altro al potere non democratico e non democraticamente responsabile dei partiti. Un rafforzamento delle istituzioni che, proprio per il numero straordinario e la mancanza di compattezza delle forze politiche, non può che passare in Italia attraverso l'elezione diretta del Capo dell'esecutivo e il rafforzamento del ruolo e del prestigio del Parlamento, secondo la classica regola della democrazia liberale: la separazione dei poteri, il loro equilibrio, il loro reciproco controllo. Da noi invece il Governo è debole, perché costretto per sopravvivere a soggiacere ai ricatti di partito, e la classe politica è forte, perché quando si mette d'accordo nessuno altro potere è in grado di condizionarla.

L'elezione diretta del Presidente della Repubblica è presente nella proposta della Bicamerale inaspettatamente, quasi per caso, per il voto dei rappresentanti della lega. Nei mesi successivi il lavoro della Bicamerale è consistito nel privare il Presidente di tutti i poteri. La legge elettorale che si prospetta, che pure non fa parte di questa discussione, prevede addirittura un rafforzamento dei partiti nella nomina dei parlamentari. Dopo tante chiacchiere sul federalismo, nessuna sostanziale autonomia è riservata agli enti locali, come ha riconosciuto lo stesso relatore, senatore D'Onofrio. Sulla giustizia, i meccanismi di nomina della Corte costituzionale e del CSM lasciano ancora uno straordinario potere ai partiti, ai quali in effetti rispondono gli altri gradi della magistratura.

Mi auguro che questa cosiddetta riforma non venga approvata e che, invece, gli elettori assumano finalmente consapevolezza del fatto che l'Italia ha bisogno non di istituzioni partitocratiche, che hanno già portato il paese alla catastrofe, ma di un vero rinnovamento istituzionale che tragga ispirazione dai principi, tuttora validi, della democrazia liberale, che

hanno trovato, soprattutto negli Stati Uniti, un'attenzione che avrebbe meritato qualche riflessione; cosa che, non a caso, la Bicamerale ha accuratamente evitato.

**PRESIDENTE.** È iscritta a parlare l'onorevole Malavenda. Ne ha facoltà.

**MARA MALAVENDA.** Questo dibattito, per la non casuale incomprendibilità con cui è stato veicolato nella società reale e per il palese conflitto di attribuzione da me denunciato, consistente nell'essere state considerate dalla Commissione tutte le relazioni come mera dotazione cartacea e non presupposto indispensabile per l'elaborazione della proposta — tutte, dalle più autorevoli a quelle di ciascun gruppo, in barba all'articolo 1, comma 5, della legge istitutiva — svela una pericolosa e spregiudicata azione di regime che poggia su un'accorta opera di disinformazione, per generare disorientamento e confusione nell'opinione pubblica, che per mesi avete bombardato, nel tentativo di far apparire la Bicamerale lontana dalle problematiche quotidiane.

Così, mentre tutta l'attenzione veniva drogata intorno al presidenzialismo ed al semipresidenzialismo, vi siete apprestati a dare tremende picconate all'impianto della Costituzione. Con questa gestione tutta interna al palazzo, ad uso e consumo delle segreterie di partito, condotta in nome dell'Europa unita e sostanzialmente dettata dal grande capitale, nazionale ed internazionale, e dalle *lobby* ad esso collegate, vi state apprestando ad eliminare definitivamente dalla Costituzione qualsiasi parvenza di solidarietà, eguaglianza, democrazia sostanziale e giustizia sociale, per sostituirle con la dittatura del capitale sui lavoratori e sui settori sociali che ad essi fanno riferimento, stornando ad interessi privati democrazia e rappresentanza politica e sindacale nonché servizi di fondamentale interesse pubblico: in poche parole, l'intera società.

Tutto questo avrà ricadute durissime sulle nostre condizioni di vita e sui nostri diritti e rende definitivamente chiara la vera essenza del Governo Prodi, un sedi-

cente Governo di sinistra che, con buona pace di Bertinotti, osa quello che nessun Governo, né democristiano né craxiano né di destra, aveva mai osato fare, a cominciare dal lavoro in affitto, dai contratti d'area del pacchetto Treu, con cui avete rotto l'unità normativa, contrattuale, categoriale, salariale e territoriale dell'intero lavoro dipendente e parasubordinato, spazzando via importanti conquiste di civiltà e democrazia ottenute dalla classe operaia con decenni di lotte.

Stesso discorso vale per il recente decreto Bassanini sulla rappresentanza nel pubblico impiego, con il quale state organizzando il rilancio del sindacato unico e di Stato, per controllare, con le buone o con le cattive, i lavoratori. State di fatto delegando il riconoscimento sindacale al padronato. Si tratta di un vero e proprio colpo di mano per rafforzare il monopolio dei sindacati collaborazionisti, cioè CGIL, CISL e UIL. Questo è il quadro che state tracciando; sua naturale cornice, la Bicamerale.

Basterebbe da solo l'articolo 56, che stabilisce la supremazia del privato sul pubblico, cancellando la centralità del lavoro e dei suoi soggetti, a rappresentare quale sciagurato misfatto vi apprestate a porre in atto, in ossequio agli interessi dei padroni e del loro mercato. Poco vi importa se ciò contrasta con gli articoli 2, 4, 3, 42, 44, 45 e 46 della prima parte della Costituzione.

Vale la pena di denunciare il tentativo di istituzionalizzare, addirittura costituzionalmente, la sottomissione della politica della Repubblica e dell'intero Parlamento ai gretti interessi contabili e di *business* del capitale finanziario. Con l'articolo 110, infatti, pretendete di attribuire rilevanza costituzionale, con piena autonomia, ad un ente pubblico economico, la Banca d'Italia, laddove la competenza di coordinamento e di controllo sull'esercizio del credito appartiene al Parlamento ed al Governo. In sostanza, pretendete che il consiglio di amministrazione della Banca d'Italia si sostituisca al Parlamento ed al Governo nella definizione delle politiche economiche e sociali. Stridente appare il

contrasto con la lettera e lo spirito stesso dell'articolo 47 della prima parte della Costituzione.

Come poi non soffermarsi sull'articolo 128, là dove si prevede che il ministro della giustizia provvede al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, promuove la comune formazione propedeutica all'esercizio delle professioni giudiziarie e forensi? È come dire che si prevede un'autentica clonazione ministeriale della magistratura e degli avvocati in contrasto con il principio di libertà e di autonomia previsto dagli articoli 2, 3, 4, 9, 35 e 51 della prima parte della Costituzione.

Per quanto concerne i decreti-legge, aventi finora carattere di mera proposta da parte del Governo, l'articolo 99 definisce la loro immodificabilità da parte della Camera, che potrà eventualmente intervenire soltanto in merito alla copertura degli oneri finanziari. Ciò contrasta con lo stesso articolo 90 che prevede la funzione legislativa esercitata esclusivamente dall'Assemblea.

*Dulcis in fundo*, alla faccia di qualsiasi coinvolgimento popolare, l'articolo 128, uno dei pochi volutamente non toccati da qualsiasi proposta di revisione, offre una *chance*; esso infatti consente, in caso di approvazione da parte dei due terzi dei componenti delle due Camere alla seconda votazione, che non si proceda al referendum popolare, ipotesi più che probabile, anzi praticamente certa visto lo scandaloso andazzo di « inciucio » politico messo in atto, ancora recentemente, sul caso Previti.

Come non denunciare il restringimento delle libertà e delle garanzie politiche insito nella controriforma elettorale, per cui si passa dal voto libero ed uguale per ogni elettore al voto pesante per chi sceglie le coalizioni forti, che ne vedono potenziato il valore in quanto esso comporta l'assegnazione di un maggior numero di seggi grazie a discutibili meccanismi di calcolo elettorale? Lo stesso sbarramento previsto dalla controriforma elettorale manifesta la volontà conservatrice dell'attuale quadro politico, oggettivamente reazionario, che si appresta ad

annientare qualsiasi minoranza politica, proprio come sta avvenendo in campo sindacale, impedendo l'uguaglianza di opportunità nella competizione elettorale allo scopo di ostacolare la possibile futura reversibilità delle condizioni di minoranza.

Le nostre proposte sono le seguenti: abrogazione integrale dell'intero progetto di revisione della seconda parte della Costituzione e trasformazione di bisogni sociali fondamentali quali il lavoro, la salute, la casa, l'istruzione, l'assistenza, la previdenza, la tutela ambientale e territoriale in diritti esigibili con esclusiva competenza pubblica, erogati gratuitamente ed al massimo livello possibile ai lavoratori dipendenti e parasubordinati, ai pensionati e ai disoccupati; riduzione dell'orario di lavoro a 32 ore a parità di salario, vincolando a ciò qualsiasi finanziamento pubblico all'impresa; decadimento delle flessibilità sancite nel « pacchetto Treu »; conferimento dei diritti sindacali forti agli organismi unitari dei lavoratori eletti con la proporzionale secca e revocabili in qualsiasi momento; vincolo di indirizzo economico e finanziario per le leggi di bilancio, programmazione e finanziarie, finalizzato al soddisfacimento dei bisogni sociali fondamentali; centomila nuove assunzioni nella Guardia di finanza per recuperare 300 mila miliardi all'anno di evasione e di elusione fiscale e contributiva, insieme alla drastica riduzione delle spese militari, per garantire la copertura finanziaria di tale proposta.

La montagna di emendamenti « operai » scaricati qui dai Cobas contro gli sciagurati contenuti della vostra bicamerale vuole rendere visibile, nel sepolcro imbiancato della democrazia di questo Parlamento, l'incompatibilità di classe delle profonde ragioni dei lavoratori con questo Governo antioperaio ed antipopolare.

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

**ANTONIO SODA.** Signor Presidente, signor presidente della Commissione bi-

camerale, colleghi, la sinistra democratica considera le costituzioni, non solo secondo la tradizione che va da Aristotele ad Hegel, come le leggi essenziali di ogni comunità politica, ma le concepisce soprattutto come fonti normative supreme di assunzione di valori, affermazioni vincolanti di razionalità, equilibrio dei poteri, garanzia ed argine agli arbitrii della forza, protezione delle libertà, strumento per l'affermazione e per l'espansione dei diritti della persona in un quadro di umana solidarietà.

Guardiamo in particolare alla nostra Costituzione non solo come architettura formale che definisce le regole dell'ordine giuridico, bensì come progressivo e non immutabile trasferimento nella legge delle aspirazioni delle donne e degli uomini alla felicità umanamente possibile. Questa è la ragione etica prima ancora che politica per la quale abbiamo accolto con naturale sintonia l'ammonimento di Giuseppe Dossetti a costruire nei principi della I parte della Costituzione gli argini invalicabili poco fa duramente contestati con rozzezza culturale dal rappresentante della lega, e a riformare gli istituti che quei principi, sintesi felice di libertà e solidarietà, devono garantire e realizzare.

La vita della Repubblica negli ultimi decenni è stata investita da molteplici fattori di crisi: alcuni sono effetto del tradimento, della distorsione e della disapplicazione della Costituzione, altri esprimono nel mutato panorama ideologico le debolezze genetiche del nostro ordinamento, altri ancora hanno causa nel nuovo scenario internazionale, nella crescente interdipendenza, prima per distretti e poi per continenti fino alla globalità, delle economie nazionali nella dimensione planetaria del destino di pace e di progresso o di distruzione e di morte dei singoli popoli.

La degenerazione del sistema dei partiti, l'occupazione dello Stato da parte di oligarchie organizzate in centri di potere alternativi alle istituzioni, la corruzione ed anche l'illegalità diffusa sono indubbiamente estranei all'assetto dei valori definiti nella Costituzione. Le oligarchie del

denaro e degli interessi alterano, distruggendolo, l'equilibrio dei poteri: corruzione e illegalità sporcano fino alla corrosione la trasparenza e l'imparzialità delle pubbliche amministrazioni. Ma su queste analisi non si può costruire, secondo le suggestioni di una destra avventurosa, il messaggio di superamento totale della Carta e programmare l'obiettivo di destrutturazione dei valori che la sorreggono, proponendo un diverso rapporto pubblico-privato, una nuova Costituzione economica, un mutamento del modello di Governo verso forme personalistiche, una caduta delle garanzie giurisdizionali.

Questo obiettivo, ancora oggi affermato in contrapposizione ai limiti propri della revisione, non può neppure essere perseguito surrettiziamente attraverso lo scardinamento e l'alterazione dei principi definiti nella I parte. Valga per tutti, a testimonianza emblematica della necessità di vigilare sulla salvaguardia dei principi, il dibattito anche aspro sul criterio di sussidiarietà, ripreso anche questa mattina dal relatore D'Onofrio. Credo che nell'affrontare il tema vi sia stato nel paese e nella Commissione un grande equivoco semantico: l'assunzione, anche nel linguaggio comune, di questo termine che esprime un mero criterio di ripartizione della competenza nella categoria dei principi, e dunque nella sfera dei valori, ha portato inevitabilmente alla strumentale concezione della legittimità di incidere nell'equilibrio pubblico-privato sancito nella I parte della Costituzione.

Anche settori del cattolicesimo democratico, volendo rendere più forti e più saldi i valori della persona umana, naturalmente preesistenti allo Stato, quindi da questo semplicemente riconosciuti e non attribuiti, sono precipitati nella trasformazione del criterio a valore vincolante per una diversa relazione pubblico-privato. Su questa sfuggita ambiguità la destra liberista ha immediatamente letto il cosiddetto principio di sussidiarietà come supremazia del mercato sulle scelte pubbliche di garanzia dei diritti. La definizione, infine, accolta nell'articolo 56 del testo con il voto contrario della destra rispetta

ora il valore proprio dei costituenti dell'antioriorità della persona allo Stato e della simultanea assunzione di responsabilità sociale dei poteri pubblici, che senza negare le libere determinazioni della persona promuovono i valori dell'uguaglianza e delle pari opportunità, riconoscono i diritti economici e sociali. Non abbiamo compreso perciò il dissenso sul punto manifestato dal gruppo di rifondazione comunista ed insisteremo affinché nel testo sia inserito il riferimento alla valorizzazione delle formazioni sociali, come è stato proposto dal Forum del terzo settore.

Riprendendo ora le considerazioni iniziali, ribadiamo che una seconda Repubblica non può nascere sulle macerie e sulla distruzione dei partiti, ancorché il sistema politico italiano necessiti di una ristrutturazione in senso bipolare, per la quale la legge elettorale è uno degli elementi importanti ma non è il fattore taumaturgico ed esclusivo, come talvolta sembrano assumere certi professori. La democrazia governante non può costruirsi su rifiuti, sull'indebolimento e sulla mortificazione delle Assemblee rappresentative, benché siano doverosi e urgenti la loro razionalizzazione, il superamento del bicameralismo perfetto, la riorganizzazione dei poteri e il rapporto con il Governo. Né tanto meno un nuovo ordinamento può fondarsi e svilupparsi sullo stravolgimento dei principi e dei valori, sebbene anche la sezione programmatica della Carta richieda una rivisitazione in direzione dell'aggiornamento e dell'espansione dei nuovi diritti di cittadinanza. Un nuovo assetto della Repubblica deve nascere per superare le debolezze del parlamentarismo classico nelle sue degenerazioni assembleari e trasformistiche, come fu auspicato — lo voglio ricordare all'onorevole La Malfa — dagli stessi costituenti e come è già avvenuto nelle grandi democrazie europee. Deve rispondere alle esigenze scaturite dai processi di globalizzazione che richiedono regole, limiti e controlli sul piano nazionale e sul piano internazionale.

L'interconnessione delle economie, nelle dimensioni e nelle forme attraverso le quali si è dispiegata, è un processo mondiale del tutto impensabile per i padri costituenti. Il fenomeno è irreversibile per le sue cause genetiche legate ai nuovi competitivi processi produttivi e alla inevitabile libertà dei commerci. La globalizzazione, superando i limiti propri dei processi economici, si propone come nuova concezione del mondo e della persona informata ai principi di un neoutilitarismo che tende ad omogeneizzare non solo la produzione e i consumi, ma anche l'informazione, la cultura e il pensiero. Questi processi hanno trasformato la natura stessa degli stati nazionali nel loro elemento costitutivo, la sovranità, nel duplice aspetto verso l'esterno nei confronti degli altri stati e verso l'interno nell'organizzazione dei poteri. E di questa trasformazione dobbiamo prendere atto, governarla e guidarla. O dovremo essere soltanto noi, nel nostro ordinamento e nel nostro paese, estranei a queste esigenze e a queste necessità?

La prima trasformazione, quella che riguarda la sovranità esterna, è sempre più oggetto di cessioni ad enti sovranazionali. La limitazione ed il raccordo dei poteri nell'organizzazione delle relazioni internazionali, fondate sul rapporto di reciproco affidamento fra gli stati, impongono esecutivi stabili (questa è una delle ragioni fondamentali per cui la nostra forma di governo non regge), istituzioni politiche solide, la ristrutturazione dei poteri e la ristrutturazione sul territorio e la riorganizzazione di questi poteri, rappresentanze efficienti e democratiche. Nel contempo, come aspetto superficialmente contraddittorio (ma solo superficialmente contraddittorio), la globalizzazione ha sprigionato le spinte autonomistiche di cui si è fatto interprete il rappresentante della lega, la ricerca della comunanza degli interessi per aree omogenee ed interdipendenti per produzioni e per traffici, al di là dei vincoli storici e culturali dell'originaria appartenenza delle comunità agli stati nazionali.

A sollecitare le riforme sono dunque cause endogene: il centralismo soffocante; gli apparati burocratici paralizzanti; la debolezza del Parlamento, solo apparentemente centrale nelle nostre istituzioni; l'instabilità funzionale e non temporanea o momentanea dei governi. A queste cause endogene si aggiungono dunque ragioni di ordine più generale. Questo vorrei ricordare in particolare all'onorevole La Malfa, la cui lettura della società italiana, della sua struttura politica, dei suoi problemi economici e della sua organizzazione sociale, è statica, arretrata, fuorviante, non tiene conto delle dinamiche dei processi internazionali, della riorganizzazione degli Stati, delle ristrutturazioni delle Costituzioni avvenute in tutti i paesi democratici. Una lettura che si limita a considerare l'esistente, le dinamiche che si svolgono, fa torto agli stessi costituenti, che avvertirono la necessità di un ripensamento complessivo della Costituzione mano a mano che si sarebbero presentati i problemi.

Sono dunque in queste complesse dinamiche, che la politica deve governare, le motivazioni della necessaria revisione costituzionale.

Alle domande che esse pongono per ragioni di democrazia la Commissione bicamerale ha tentato di dare risposta, affrontando i temi della riorganizzazione dei poteri sul territorio attraverso il federalismo, della stabilità del Governo attraverso una forma di semipresidenzialismo temperato, della collocazione dell'Italia nei processi di unificazione europea e mondiale attraverso un nuovo rapporto fra Governo e Parlamento nelle scelte di politica internazionale, per piegare alle ragioni dei popoli le dinamiche del mercato.

Accanto a questi temi si colloca il delicato problema — aperto in tutte le democrazie e non soltanto nel nostro paese — tra indefettibile indipendenza dei giudici e loro responsabilità nell'esercizio dei poteri, nonché fra autonomia della magistratura e responsabilità del Governo nell'assicurare l'ordine e la civile convivenza.

Non intendo in questa sede affrontare analiticamente le ragioni delle scelte compiute in Commissione dalla sinistra democratica e le soluzioni che abbiamo prospettato e che riproponiamo sugli aspetti che non condividiamo. Mi siano consentiti solo pochi cenni critici ed alcune limitate considerazioni.

Sulla forma di Stato proponiamo l'ordinamento federale nel rispetto delle autonomie speciali esistenti ed anzi nella previsione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (questa è una delle altre urgenze che l'onorevole La Malfa non riesce a cogliere, non riesce a vedere come chi non si accorge della casa che inizia a bruciare).

Orbene, questo ordinamento federale riconosce agli enti politici territoriali (soggetti costitutivi della Repubblica e quindi cotitolari con lo Stato di quote originarie di sovranità) ampie potestà legislative e la competenza generale amministrativa. Anche gli avversari più irriducibili del progetto hanno infine dovuto riconoscere il reale spostamento dei poteri dal centro alla periferia.

Il federalismo certo non può identificarsi e risolversi nel Senato o nella Camera degli esecutivi regionali, ancorché sia necessario un forte raccordo istituzionale tra poteri locali e Parlamento nazionale. La soluzione adottata del Senato a sessioni ordinarie ed integrate, per quanto migliorativa dell'originaria proposta, è ancora del tutto insufficiente. La configurazione del Senato a doppia composizione è in effetti costruzione complessa, che può incidere negativamente sul sistema delle fonti e pregiudicare il ruolo unitario della seconda Camera. Se il federalismo è componente essenziale della nuova forma dello Stato, la funzione di garanzia del sistema è inseparabile dall'attuazione del federalismo come processo continuo di dialettica e relazione fra lo Stato e le comunità locali.

In ragione di queste riflessioni abbiamo presentato due emendamenti per la costituzione o di un Senato federale a base elettiva territoriale o di un Senato a

composizione permanentemente mista (elettiva e di rappresentanza delle autonomie) con funzioni unitarie.

Sulla forma di governo l'equilibrio realizzato su un sistema a doppio motore che funziona normalmente sul circuito maggioranza-esecutivo e che può contare sul Capo dello Stato elettivo quale motore di riserva mi sembra difficilmente modificabile senza alterazioni ovvero senza mettere in discussione l'intero impianto. Il modello è certamente neoparlamentare. Laddove vi è il rapporto fiduciario fra l'esecutivo e l'Assemblea elettiva rimaniamo all'interno della cultura e della tradizione della democrazia parlamentare. È inutile, onorevole Cossutta, gridare allo stravolgimento del rapporto tra Parlamento e Governo e della centralità del Parlamento. Il ruolo del Parlamento non è mortificato, in quanto lo stesso potere di scioglimento dell'Assemblea non discende da una decisione arbitraria del Presidente, ma segue alle dimissioni del primo ministro per sfiducia del Parlamento o ad una oggettiva sconfitta della maggioranza nell'elezione del Capo dello Stato.

Le questioni connesse al sistema delle garanzie sono state affrontate dal versante dei diritti dei cittadini. A questa logica rispondono il principio dell'unità funzionale della giurisdizione, la separazione dei compiti di alta amministrazione del Consiglio superiore rispetto alla funzione disciplinare, l'elevazione al rango costituzionale dei principi universalmente riconosciuti della ragionevole durata dei processi, della parità dell'accusa e della difesa, della pienezza del contraddittorio ed infine l'accesso diretto dei cittadini alla Corte costituzionale.

Non abbiamo condiviso l'articolazione del Consiglio in due sezioni rilevando che per tale via, più che rafforzare l'equidistanza del giudice dalle parti, si spezza la cultura unica della giurisdizione e paradossalmente si spinge il corpo dei pubblici ministeri verso concezioni di autosufficienza...

**PRESIDENTE.** Dovrebbe concludere, onorevole Soda.

ANTONIO SODA. Concludo, signor Presidente, rilevando che in campo internazionale opportunamente abbiamo esaltato il ruolo del Parlamento nel governo dei processi di cessione di sovranità e rifiutando eccessi giacobini. Scelto un esecutivo fondato sul rapporto corpo elettorale-maggioranza di Governo, convince l'istituzione delle autorità amministrative di garanzia, la costituzionalizzazione dell'autonomia della Banca d'Italia non per scelte tecnocratiche o perché il mercato e la moneta siano valori in sé. La scienza, la tecnica, il mercato, la moneta restano strumenti per realizzare politiche di sviluppo e di progresso. La loro autonomia resta mezzo per raggiungere i fini democraticamente assunti nell'ambito del principio immanente della sovranità popolare.

Il cammino della riforma sarà lungo e faticoso, ma ci auguriamo che nessuna forza politica voglia sottrarsi al dovere di dare al paese istituzioni più efficienti e democratiche, per affrontare il nuovo millennio (*Applausi dei deputati dei gruppi della sinistra democratica-l'Ulivo, dei popolari e democratici-l'Ulivo e di rinnovamento italiano*).

PRESIDENTE. Onorevole Soda, vorrà dire che qualche collega del suo gruppo parlerà un po' meno!

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

ANTONIO GUIDI. Presidente, presidente della Commissione bicamerale, onorevole D'Alema, colleghi, rappresentanti del Governo, oggi vivo questa realtà con sentimenti non opposti ma convergenti.

Sicuramente vi è la consapevolezza dell'importanza del momento, un'importanza notevole anche se non straordinaria come quella che avrebbe avuto la costituente che molti di noi auspicavano.

C'è però anche una preoccupazione endogena a ciò che la bicamerale finora ha scritto; vi sono alcuni punti estremamente qualificanti ed importanti, altri con qualche contraddizione. In ogni caso, il dibattito in Parlamento potrebbe riuscire a superare in parte tali squilibri.

Vi è inoltre una preoccupazione esogena, della quale parlerò tra breve.

Un punto è sicuro: qualcosa bisognava fare. La bicamerale non è stata probabilmente la risposta più alta, ma certo — come dicevo prima — è stata importante. I costituenti della bicamerale hanno fatto molto, assai bene — credo — in alcuni punti, ma non sta a me dare voti, casomai collaborare per migliorare e rendere coerente ai bisogni della gente ciò che la nuova Costituzione, la seconda parte, può offrire. Certo, quel che si deve fare e si farà deve tener conto — su ciò non comprendo coloro i quali non volevano fare nulla, ci mancherebbe altro, bisogna fare tanto ed anche di più — del tempo straordinario in cui ci troviamo, che non può vivere di ordinarietà. Ad alcuni di noi, indubbiamente, farebbe piacere affermare che la Costituzione ha sempre funzionato e quindi può rimanere così com'è, senza essere toccata. È troppo facile! Ammiro lo sforzo compiuto dal presidente D'Alema e dagli altri membri della Commissione; spero anche altrettanto possa essere fatto da noi quando il percorso si farà più serrato.

L'Italia è molto cambiata; questo non è un convegno sul cambiamento della società italiana ma una autoresponsabilizzazione di noi parlamentari che abbiamo un mandato da eseguire. Se non vi è un sentire sofferto, scomodo del parlamentare circa il fatto che il tempo è cambiato, credo che anche l'evento costituito dal prodotto della bicamerale che l'Assemblea discuterà non avrà tutta l'importanza che dovrebbe avere. La società è cambiata. Quando si è scritta tutta la Costituzione c'erano tantissimi problemi: un'Italia da ricostruire, un antifascismo da affermare, ma anche le tante lacerazioni da affrontare, perfino nelle stesse famiglie, che una lotta contro un regime razzista così deprecabile aveva creato.

C'era però un elemento importantissimo, se vogliamo immateriale, ma essenziale nel vivere e nel sentire: la sensazione forte da parte di quasi tutti, chi più chi meno (purtroppo qualcuno non ha mai avuto voce in capitolo), di far parte di

qualcosa di importante, che anche con la ricostruzione architettonica, che forse è l'aspetto meno importante ma certo più visibile, si poteva dar vita ad una società migliore.

In parte questo è avvenuto, ma oggi siamo in presenza di profonde trasformazioni: penso allo scollamento di cui tutti parliamo — chi perché ci crede e ne soffre; chi per maniera — tra società civile e politica.

Come dicevo, oggi sono in atto profonde trasformazioni. Mi permetto di accennare in primo luogo a quella di noi politici: non più un politico né una politica che può promettere l'elargizione, ma una politica ed un politico che, se sono seri, devono promettere la riduzione della sofferenza e delle difficoltà. Si tratta di un cambiamento di 180 gradi. Non più la ricerca del facile consenso legato alla promessa, ma la complessa gestione della difficoltà, dell'essere e del sentire. Ciò è qualcosa di molto importante, perché se questo processo non viene capito anche la stessa politica si impoverisce.

Parlando di impoverimento, abbiamo il problema sempre più urgente delle vecchie e nuove povertà; abbiamo il problema impellente, irrinunciabile dell'accoglienza, come diritto-dovere, dei cittadini di paesi lontani nella logica civile, appunto, dell'accoglienza.

Abbiamo poi il problema epocale degli anziani, i quali non debbono essere concepiti come un peso bensì — lo abbiamo detto tante volte già nel sindacato nel quale ho lavorato fino ad oggi — come una risorsa. Spesso, però, tra le enunciazioni ed i fatti il passo non solo è lungo, ma non viene fatto.

C'è poi una mutazione genetica del rapporto tra genitori e figli, nella riaffermazione di tutti della centralità di una famiglia in continua trasmutazione, spesso con grandi sofferenze interne. Abbiamo giovani che hanno cambiato non la loro aspirazione a vivere una vita autonoma, ma certo hanno modificato un rapporto e ciò è drammatico, non positivo. Nel passato c'è sempre stata una voglia del giovane, adolescente o post-adolescente, di

conflittualizzare con l'adulto la propria dimensione. Era doloroso, ma in fondo irrobustiva le ali per volare, per creare una società nuova anche all'interno del proprio io.

Oggi ci troviamo di fronte al dramma dell'adolescenza lunga: figli che per mancanza di lavoro, di sicurezze e di tante altre cose materiali ed immateriali si trovano costretti ad essere adulti-bambini in una famiglia, quella di appartenenza, in un rapporto che non discende da scelte affettive, ma che è quasi una prigione che non finisce mai. Questo va a discapito proprio dei rapporti affettivi.

Parlando di prigione, bisogna parlare di una giustizia spesso troppo lunga per i cittadini non VIP, ma sconosciuti; bisogna parlare di una prigione vera (il carcere), nella quale si sconta spesso la pena aggiuntiva (questa sì mai giusta) del sovraffollamento e della promiscuità.

Poi c'è la prigione di se stessi. Mi riferisco alle persone con handicap, con disabilità, che poco hanno avuto voce in capitolo, anche se tante lotte le abbiamo fatte e forse si sta un po' meglio di prima.

Concludo, dicendo che mi pare che la bicamerale si trovi di fronte a due problemi. Innanzitutto quello della coerenza interna, di trovare un aggiustamento: faremo di tutto perché le incoerenze che ho già letto siano in qualche modo ridotte o eliminate. Vi è poi un altro problema (e mi ricollego alle speranze iniziali): i compiti della bicamerale ed i suoi risultati, man mano che si va avanti, non dovrebbero essere esposti all'esterno come vittoria di uno e sconfitta di un altro, ma dovrebbero apparire come il collante che cementi nuovamente la società civile, la gente con noi politici, per far capire che lo sforzo che si sta compiendo è uno sforzo di organizzazione diversa dello Stato, ma anche di un ruolo pedagogico, un ruolo ideale (se ne parla poco e qualche volta si pensa che questi ideali facciano sorridere, ma sono il collante della nostra società).

È auspicabile che dalla bicamerale...

PRESIDENTE. Dovrebbe concludere, onorevole Guidi.

ANTONIO GUIDI. ...si riattivi quel volano fiducia-speranza senza il quale il nostro ruolo viene veramente depauperato.

Credo che tutti noi dobbiamo cogliere l'importanza del momento, nel quale i diritti-doveri di rappresentare le differenze politiche ed ideologiche facciano un passo indietro, quando serve, nella logica del cosiddetto bene comune (*Applausi*).

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

PUBLIO FIORI. Signor Presidente, se vogliamo, come vogliamo, valorizzare i risultati ed il lavoro della bicamerale, credo sia un errore tentare di enfatizzarli o di circondarli di facili trionfalismi.

Il tentativo di barricarci all'interno dell'impianto che con successo la bicamerale ha disegnato ci fa correre il rischio di non arrivare all'obiettivo che tutti ci proponiamo, quello di definire i contorni di un nuovo Stato all'interno del quale sia migliore la qualità della democrazia.

Quindi, dobbiamo evitare i trionfalismi, dobbiamo evitare di trasformare la bicamerale in uno strumento per accordi politici; ognuno di noi, svincolato dalla disciplina di gruppo o di partito, come parlamentare della Repubblica, come rappresentante della nazione, deve esprimere con coscienza quello che pensa, in modo che si capisca se effettivamente si sia raggiunto il risultato che si voleva raggiungere e cosa manchi affinché esso venga effettivamente raggiunto.

La sovranità popolare, un bipolarismo effettivo, un nuovo strumento di partecipazione democratica, una maggiore qualità della giustizia: sono questi i temi sui quali ci dobbiamo misurare e sui quali non possiamo fare un accordo politico che serva a superare le difficoltà del momento, ma sul quale invece dobbiamo arrivare ad un accordo forte, che cambi le linee di fondo della nostra vita associata. Se ben guardiamo, l'obiettivo contro il

quale la bicamerale si muove in realtà, se si volesse dirlo con una parola, è la vecchia partitocrazia, il vecchio strumento partitocratico che ha occupato la società.

Vorrei portare un contributo dicendo che a mio giudizio — naturalmente parlo, come suol dirsi, a titolo personale, ma qui dentro per fortuna ognuno parla a titolo personale, perché appunto rispondiamo di ciò che diciamo e di ciò che facciamo personalmente all'opinione pubblica e alla nazione, e non esistono vincoli né di partito né di gruppo — ci sono dei punti deboli, che riguardano innanzitutto il presidenzialismo; l'impressione di chi ha vissuto all'esterno della bicamerale è che nella sostanza la Commissione abbia affrontato il problema di quale forma dare alla guida del paese, ma che poi, non avendo potuto trovare un accordo di larga maggioranza su cosa fare, si sia rifugiata in una sorta di presidenzialismo, che è tale come dato formale ma che non lo è come dato sostanziale. Quindi, delle due l'una, con grande realismo: o questo presidenzialismo in attesa fa un passo indietro e diventa un'altra cosa oppure fa un passo avanti e si arricchisce di poteri, perché francamente un Presidente con una larga investitura e con una scarsa possibilità di gestione e di guida politica non sarebbe un grande risultato.

Quanto al problema del federalismo, ci sono alcuni punti interrogativi, che sono talmente grossi da richiedere un approfondimento, senza il quale rimaniamo nel limbo delle buone intenzioni.

La composizione della seconda Camera, l'elenco delle competenze statuali, l'introduzione del concetto dello statuto speciale per tutte le regioni e l'autonomia fiscale per ogni regione: si tratta di temi che non hanno trovato una soluzione nella bicamerale e che quest'ultima ha portato giustamente all'esame dell'Assemblea perché si assuma le proprie responsabilità.

Lo stesso discorso vale per la giustizia: è una soluzione che non si capisce bene in quale direzione voglia andare. Lo sdoppiamento del CSM significa, non avendo avuto la possibilità di assumere una de-

cisione precisa, fare una scelta che il Parlamento dovrà specificare, modulare e concretizzare. Il problema di fondo infatti è se nel sistema giudiziario italiano si debba seguire l'esempio delle altre democrazie occidentali, creando una differenziazione precisa e netta fra giudice e pubblico ministero, o se invece si debba continuare in questa sorta di balletto degli equivoci dove il PM non è giudice ma praticamente siede alla porta accanto, perpetuando in sostanza tutto ciò che abbiamo visto in questi anni, che molto spesso ha anche significato una sorta di politicizzazione di una pur esigua parte della magistratura.

Quindi, in sostanza, si perpetua tutto ciò che abbiamo visto in questi anni e che molto spesso ha anche significato una sorta di politicizzazione di una sia pur esigua parte della magistratura.

Vi è infine la legge elettorale, che noi dobbiamo affrontare soltanto lateralmente, per così dire, perché vi è solo un ordine del giorno, ma che è l'aspetto che maggiormente mi inquieta. Dico questo perché voglio che rimanga a verbale morale del dibattito odierno.

Ritengo che la proposta di legge elettorale sia di fatto il punto critico di tutto l'impianto della riforma. Se ho capito bene dall'enunciazione un po' astratta e un po' ambigua dell'ordine del giorno approvato in Bicamerale, nella sostanza corriamo il rischio di fare una riforma elettorale che consegna il Parlamento nelle mani dei partiti. Mettendo insieme un sistema uninominale senza primarie, quindi senza una garanzia che attribuisca al cittadino elettore la possibilità di fare una scelta, e il doppio sistema, che di fatto crea uno strumento che attribuisce alle segreterie dei partiti la scelta in ordine successivo di coloro che saranno eletti, noi di fatto, se approvassimo una proposta di questo genere, metteremmo in mano alle segreterie dei partiti la scelta del Parlamento. Rispetto alla vecchia partitocrazia, quella tanto vituperata e tanto combattuta, almeno nelle parole, da tutte le forze politiche, ci troveremmo a fare un passo indietro. Infatti, mentre prima vi

era una sorta di scelta da parte degli elettori, pur con tutti i limiti e le deformazioni che abbiamo vissuto, in questo caso avremmo un partito principe che si impossesserebbe delle due Camere, accoppiando a questa nuova potestà anche un allontanamento dalle regole democratiche quale mai abbiamo potuto constatare negli ultimi cento anni.

L'articolo 49 della Costituzione (so che questo non era un tema di competenza della Bicamerale), che è un dato centrale della cosiddetta partecipazione democratica, come il Mortati ebbe modo di sottolineare ampiamente durante i lavori dell'Assemblea costituente, non è stato mai applicato perché i partiti, anziché essere, come vuole la Costituzione, uno strumento di partecipazione, si sono trasformati in soggetti politici che esercitano la rappresentanza politica in contrasto con quanto previsto dalla nostra Carta costituzionale. A partiti siffatti, che in questi ultimi anni hanno aumentato la dose della loro capacità di accentrare il potere, si accompagnerebbe una legge che attribuirebbe agli stessi un potere infinito, cioè il potere di diventare di fatto padroni egemoni di Camera e Senato.

Credo dunque che occorra una riflessione molto attenta. Non si tratta di fare compromessi; non è pensabile che si utilizzi una vicenda così importante per il futuro del paese come la riforma costituzionale per fare dei compromessi politici o, se volete, degli accordi politici, perché è in gioco non un provvedimento che attiene alla gestione del paese (una legge, una riforma di tipo ordinario) ma la qualità della nostra democrazia. Dobbiamo quindi evitare scorciatoie, che sono semplificazioni, che puntano ad obiettivi politici ed utilizzano lo strumento come fine e viceversa. Dobbiamo evitare le astuzie di facciata, cioè la tentazione, che io leggo nelle carte della bicamerale, di voler presentare all'opinione pubblica un presidenzialismo che è tale solo formalmente. Dobbiamo evitare questa ambiguità di fondo per cui abbiamo incassato un presidenzialismo ma in realtà esso è

soltanto una carica « impagliata » che non ha alcun potere sul futuro e sul presente della nostra società.

Inoltre, dinanzi all'esigenza di dare alla nostra vita una maggiore qualità di democrazia, non possiamo compiere atti di forza. La semplificazione delle strutture e delle procedure democratiche attraverso una legge elettorale che di fatto mortifica il consenso popolare e la sovranità dei cittadini costituisce un atto di forza che non ci porta alla soluzione perché non è consentito pensare che per poter risolvere i problemi della nostra democrazia sia indispensabile costruire un nuovo sistema che di fatto sanziona l'esistenza e la necessità di un deficit di democrazia. Non è vero che questo paese può essere governato meglio soltanto se togliamo ai cittadini un altro spazio, un altro pezzo della loro sovranità! Non è vero che la qualità della democrazia in questo paese migliorerà se noi daremo ai partiti politici, così come sono organizzati, un maggior potere sulle istituzioni democratiche! È una scorciatoia pericolosa che dobbiamo evitare.

Il mio invito, il mio modesto contributo, va allora in questa direzione. Il risultato della bicamerale è un punto di partenza, non un punto di arrivo. Ora bisogna cominciare a fare delle scelte, a fare quelle scelte che la bicamerale non ha voluto, non ha potuto fare perché ha cercato di raccogliere intorno alle sue proposte la maggiore quantità di consensi. Ma non sempre l'ottima qualità del risultato dipende dalla quantità dei consensi. Non bisogna confondere il fine con il mezzo, presidente, non è vero che, come qualcuno tenta di contrabbandare, poiché su una certa cosa vi è un grande accordo quest'ultima è buona. Non è vero, la qualità dell'accordo non dipende dalla quantità di coloro che vi partecipano. Bisogna allora lavorare per trovare un accordo, ma senza scorciatoie, senza semplificazioni e in questo senso credo che il Parlamento — Camera e Senato — sarà molto disponibile per arrivare ad una soluzione che consenta effettivamente un grande cambiamento per il paese.

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

**PIETRO CAROTTI.** Signor Presidente, vorrei innanzitutto esprimere un ringraziamento sentito per il lavoro svolto dalla Commissione, dagli onorevoli e senatori relatori e dal presidente che con determinazione ha consentito un esame ormai non più rinviabile, all'attenzione del paese, di una rivisitazione complessiva di una parte del patto sociale fondamentale che è finalmente uscito dagli oscuri e paludati dibattiti di ordine scientifico per addetti ai lavori e per i giuristi per arrivare ad esplodere nelle aule parlamentari, per essere sottoposto ad esame, per operare una verifica di aggiornamento che non sarebbe stato possibile rinviare (ciò sarebbe stato infatti incomprensibile agli occhi dell'intero paese).

L'esiguità del tempo a mia disposizione mi obbliga a circoscrivere il mio intervento ad alcune osservazioni sul tema, per così dire, onnivoro della giustizia, che ha indiscutibilmente catturato gran parte dell'attenzione e che rappresenta un punto nodale di scelte politiche e per la verifica delle opzioni scientifico-ideologiche di un'intera classe politica, oggi chiamata a ripensare se stessa.

Vorrei però svolgere alcune osservazioni preliminari sulla scelta che ha portato a scartare l'ipotesi di una nuova Costituente (che a mio avviso non avrebbe avuto ragioni storiche) facendo ripiegare (a mio giudizio positivamente) su una Commissione bicamerale che tiene in debito conto quanto già emerso nel corso dell'accanito, interessante e vivace dibattito circa la tenuta e la modernità sostanziale della prima parte della Costituzione. In negativo vorrei segnalare all'attenzione del presidente della Commissione e agli onorevoli relatori un dato che probabilmente non è sfuggito nel corso della discussione: una sorta di farisaica pretesa di disciplinare alcune pieghe e alcuni aspetti che secondo me male trovano patria giuridica nella Costituzione. Qualcuno diceva che queste debbono essere brevi ed oscure; io credo che debbano

essere brevi e chiare. Ma in alcune espressioni, in alcuni passaggi, in alcune pretese di disciplina arriviamo probabilmente ad elevare a principio costituzionale alcune materie che certamente sono di competenza della legge ordinaria e alcune addirittura di fonte normativa gerarchicamente inferiore.

Venendo quindi al problema della giustizia, vorrei intanto segnalare che secondo il mio punto di osservazione la crisi di quest'ultima — un dato che effettivamente merita la massima riflessione — non trova la causa, la giustificazione, l'origine nell'assetto costituzionale delle norme, quanto piuttosto in una disciplina ordinaria sulla quale obiettivamente questo Parlamento ha ormai inciso il bisturi e che ci aspettiamo possa avere un miglioramento, ponendosi anche come referente quella serie di principi di cui molto brevemente parlerò di qui a qualche momento.

Ritengo che l'accostamento al problema operato dal lavoro della bicamerale sia estremamente corretto. È stata effettivamente amplificata quella visione della giustizia in termini di servizio e non di bilanciamento di poteri. La giustizia — come ricordava Aristotele, onorevole Soda — è certamente un mezzo e non è un fine; è il tipico strumento per poter rappresentare i diritti dei cittadini. La stessa autonomia della magistratura è stata osservata e disegnata dal nostro padre costituente e anche dalle leggi dell'ordinamento giudiziario non come semplice disegno e confine dei suoi rapporti con il Parlamento e gli organi esecutivi, ma come mezzo e strumento per poter realizzare meglio le garanzie dei cittadini. E il fatto che oggi ci sia una necessità di aggiornare, per i prossimi cinquant'anni, un patto sociale sottoscritto, che è nato da grandi valori e la cui parte fondamentale resta attuale — qualcuno, con termine oculistico, giustamente ha ricordato che si parlava di visione presbite e non certo miope —, ci obbliga ad usare lo stesso metro di giudizio. Ci obbliga quindi a non contestualizzare, sulla scorta dell'onda emotiva, alcuni episodi recenti, fino al punto di

fare guerre di religione o fino al punto di giustificare dei deliri di onnipotenza, che avrebbero uno spazio corto rispetto ad una visione che invece deve disciplinare in maniera corretta, sulla spinta e sull'ottica del rispetto delle garanzie dei cittadini, quelle garanzie che noi riteniamo ormai non più differibili.

Dico questo perché ho colto — aleggiava in qualche intervento — una qualche venatura critica (e ne faccio parola perché vorrei che di questo restasse traccia) a proposito di alcune scelte sull'interpretazione dell'articolo 68 della Costituzione che hanno visto in qualche modo una diversificazione di posizione. Io faccio parte di coloro che hanno raccolto « frizzi e lazzi » per una scelta che è stata interpretata in maniera probabilmente non aderente alla visione complessiva della maggioranza. Però, forse, io ho commesso l'errore di prendere effettivamente sul serio tutti coloro i quali facevano riferimento ad una libertà di coscienza (esponenti politici di grande autorevolezza), i quali, nel momento in cui poi si è esercitata la libertà di coscienza, hanno ritenuto più libera la coscienza conforme e compatibile ad una determinata visione. Se questo dovesse essere un elemento che in qualche modo — insieme ad altri, insieme all'agitazione che interviene nei rapporti difficili, resi tali anche dall'intervento pregevole della magistratura, alla quale riconosco il grandissimo merito di aver inciso col bisturi su fenomeni che non potevano più essere tollerati — facesse da guida, certamente non sarebbe un viatico per porre delle regole, che probabilmente avrebbero il difetto di essere mirate su una visione immediata e di corto respiro rispetto invece a quello che deve essere il disegno complessivo.

Per quanto riguarda le soluzioni adottate, io condivido l'opinione del relatore, quando fa riferimento alla necessità di spingersi oltre rispetto alla unità non meramente funzionale della giurisdizione, la quale mi sembra più un trucco terminologico che la rispondenza ad un principio di diritto fondamentale. Secondo me, la scelta deve essere ancor più radicale e

sono per la necessità di una unità sostanziale, che probabilmente verrebbe ad incidere in maniera non estremamente positiva sul disegno dell'architettura istituzionale attuale, ma renderebbe un servizio utile all'intera cittadinanza, al popolo italiano.

Allo stesso modo, sulla differenziazione delle funzioni tra le attività dell'organo inquirente e quelle dell'organo giudicante, dico con molta chiarezza — si tratta di una mia opinione personale e, immagino, del gruppo al quale appartengo — che non c'è alcun retropensiero nel sostenere a voce alta che il nostro obiettivo è di potenziare l'autonomia e l'indipendenza della magistratura.

Vorrei, inoltre, che non vi fossero interpretazioni non autentiche rispetto ad una mia posizione, che ho espresso anche in altre sedi, circa l'opportunità di amplificare, di marcare geneticamente in maniera un po' più visibile la differenziazione delle funzioni nella magistratura, tenendo conto che abbiamo alle spalle una riforma che ha stravolto il procedimento penale, trasformando in accusatorio un regime inquisitorio che aveva rappresentato la stella polare dalla quale era derivato il disegno di tutta la normativa precedente.

Il potenziamento e l'autonomia della magistratura, al cui interno, ovviamente, vedo la figura dei rappresentanti del ministero pubblico, non può che transitare attraverso il riconoscimento di caratteristiche diverse. Si tratta di un punto che ha formato oggetto di un dibattito acceso, che probabilmente risente di alcuni vizi di interpretazione, quali quelli che segnalavo nella prima parte del mio intervento. Non vorrei si dimenticasse che il tasso di democrazia di un ordinamento non è dipendente dalla natura dell'organo del ministero pubblico o dai suoi rapporti con gli organismi politici od istituzionali. Vi sono paesi di sicura tenuta democratica nei quali vi è addirittura una contiguità, un'osmosi con il potere esecutivo, che sfiorano la subordinazione gerarchica; mi

riferisco alla Francia, alla Gran Bretagna, alla Svezia, ai Paesi bassi e perfino alla Cina popolare.

In sostanza, banalizzare un pensiero, come da qualcuno è stato fatto, per cui coloro che sono favorevoli alla diversificazione delle funzioni vorrebbero in qualche modo subordinare l'attività del pubblico ministero al potere esecutivo, è un atteggiamento che a mio avviso arreca un grave torto anzitutto all'intelligenza di chi lo assume, ma, soprattutto, alla storia recente e meno recente del nostro paese.

Vanno privilegiate una cultura di legalità, una cultura di garanzie ed una cultura di giurisdizione. Probabilmente avremmo avuto — per così dire — meno dialogo tra sordi se si fosse proceduto in maniera diversa: anziché depotenziare un'autonomia degli organi inquirenti, si sarebbe dovuto arrivare al potenziamento delle attività e della parità difensive. In questo modo, probabilmente, si sarebbero sciolti alcuni equivoci e il discorso sarebbe stato più scorrevole e avrebbe consentito di conseguire traguardi espressivi più conformi alla mia visione del problema.

Sotto il profilo concreto, vi sono alcune scelte che rimetto alla valutazione del relatore, del presidente e di tutti i membri della Commissione, scelte di immensa portata che segnano davvero un passaggio storico sotto l'aspetto della filosofia del diritto. Penso, ad esempio, all'articolo 129, nel testo risultante dall'ultima elaborazione della Commissione. In tale disposizione si fa riferimento a tre concetti fondamentali. In particolare, segnalo che parlare di tutela penale in relazione a beni di esclusiva rilevanza costituzionale implica una scelta della quale si deve tenere conto anche nella prosecuzione dell'esame della legge sulla depenalizzazione, della quale sono stato relatore. Infatti, la quasi totalità delle disposizioni contravvenzionali tutela beni non di rilevanza costituzionale. Pertanto, se questa scelta — che, a quanto mi risulta, è stata effettuata in maniera pressoché unanime — sarà condivisa, le conseguenze non potranno che essere quelle, che peraltro mi sento di sposare a pieno titolo, della