

riduzione al concetto di diritto penale minimo, che vada a relegare l'intervento soltanto a quei settori che rendono indispensabile un'attività dello Stato tanto costosa per i cittadini e per lo Stato medesimo.

Lo stesso riferimento al criterio di offensività, un diaframma difficilmente coglibile dal quale addirittura far conseguire la non punibilità nel caso in cui non vi sia non soltanto un'offensività ma un'offensività concreta, implica a mio avviso scelte che dovrebbero essere demandate quanto meno all'articolazione di una legge ordinaria. Come principio costituzionale, la cosa è assolutamente condivisibile ma non aggiunge e non toglie nulla rispetto alla definizione del concetto...

PRESIDENTE. Onorevole Carotti, dovrebbe concludere!

PIETRO CAROTTI. Mi avvio alla conclusione e vi risparmio quello che avevo in mente di dire e che spero di poter esporre in una prossima occasione.

Concludo con un'osservazione fondamentale di carattere politico, che a mio avviso va formulata in quest'aula. Sono un parlamentare eletto per la prima volta in questa legislatura ed ho affrontato il mio mandato con grande dedizione e passione, spero anche con un milligrammo di professionalità. Tuttavia, ritengo che non dobbiamo più rinviare la riflessione su noi stessi, perché se arrivassimo alla conclusione che non siamo in grado di riformare noi stessi, si determinerebbe una delegittimazione complessiva della classe politica.

Per quanto riguarda me ed il mio gruppo, garantisco la nostra massima disponibilità ad ascoltare le ragioni degli altri. Infatti, non abbiamo preclusioni...

PRESIDENTE. La invito a concludere.

PIETRO CAROTTI. La ringrazio, Presidente (*Applausi dei deputati del gruppo dei popolari e democratici-l'Ulivo*).

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

SEBASTIANO NERI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la discussione che si sta avviando sulla proposta di legge costituzionale elaborata dalla Commissione bicamerale segna un momento importante nella vita della nostra democrazia, perché si svolge in una fase in cui profonde trasformazioni sono intervenute nella nostra società e tra le forze politiche che l'hanno interpretata.

Noi stiamo ancora, in termini istituzionali, in forza di una Costituzione disegnata nell'immediato dopoguerra, quando una realtà composita, fatta di realtà contrapposte, ha reso necessario disegnare un delicato equilibrio tra i poteri istituzionali e tra coloro che esercitano funzioni rappresentative all'interno dei poteri costituzionali. Si trattava di una necessità che prendeva atto di una frammentazione difficilmente componibile della situazione italiana e che, al di là dei passaggi intermedi, non poteva non sfociare in un sistema di tipo proporzionalistico, che dava quindi voce e rappresentanza a tutte le componenti della composita realtà italiana.

Era una situazione nella quale spesso talune componenti importanti si contrapponevano l'una all'altra in termini antitetici, tant'è che negli anni passati molte forze politiche si sono caratterizzate per una posizione di alternativa al sistema.

La rivoluzione pacifica compiutasi in questi anni ha prodotto un risultato importante. Oggi tutti ci riconosciamo nel sistema democratico. Oggi tutti vogliamo confrontarci per migliorare questo sistema, per assicurarne funzionalità e modernità affinché esso sia in grado di dare risposte concrete alle esigenze dei cittadini.

Era pertanto necessario intervenire su un impianto costituzionale che partiva da presupposti del tutto differenti da quella che è la situazione odierna. Era quindi necessario porsi il problema di assicurare stabilità e governabilità al paese senza stravolgere le regole della democrazia,

perché questa è l'unica strada percorribile, anche se non è certamente la migliore in assoluto. Tuttavia, l'esperienza dei paesi a democrazia avanzata ci dice che l'unica strada fino ad oggi sperimentata è quella di un sistema bipolare, che è il solo che riesce a garantire l'alternanza.

Ridisegnare i rapporti costituzionali in questo contesto significa rivedere gli equilibri fra i poteri dello Stato e scrivere regole che garantiscano un confronto e che assicurino realmente un'alternanza che dia senso ad un bipolarismo che non è ancora compiuto. Intendo dire che in tale contesto, nel momento in cui abbiamo scelto una strada bipolare e ad impronta maggioritaria, con la possibilità per forze che non rappresentano la maggioranza assoluta nel paese di governarlo stabilmente per la durata di una legislatura, era fondamentale rivedere il sistema delle garanzie. Ed era importante rivederle in ambito politico affinché la minoranza non fosse prevaricata, messa a tacere, ma potesse legittimamente aspirare e coltivare il progetto di ottenere in futuro la maggioranza. Inoltre, era importante rivedere il sistema delle garanzie in ordine alla posizione dei cittadini ed ai diritti di libertà degli stessi.

In questo contesto non poteva non essere ritoccato il sistema delle garanzie in relazione all'azione della magistratura. Nel 1989, con l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, abbiamo definitivamente scelto in materia penale un sistema di processo accusatorio, vale a dire un processo di parti. Si è trattato di un primo passo, che oggi deve essere completato sul piano costituzionale, per stabilire che la giurisdizione ha una posizione ed una funzione di terzietà nell'ambito dei rapporti tra poteri dello Stato.

Bisognava rimarcare questo ruolo affinché la fase di transizione — purtroppo lunghissima — che il nostro paese sta attraversando non si protraesse oltre e affinché i poteri dello Stato avessero ciascuno una sua precisa identità, che potesse poi consentire un corretto eserci-

zio delle proprie funzioni nel rispetto delle garanzie dei cittadini, che sono i destinatari ultimi dell'equilibrio funzionante di un sistema costituzionale. Terzietà della giurisdizione, quindi, significa assoluta autonomia ed indipendenza di chi è chiamato a stabilire o a ristabilire i principi della legalità violata. È infatti evidente che fisiologicamente, laddove non vi sia violazione della legalità, manca il presupposto per un intervento di quello che è il potere della magistratura; laddove si rende necessario l'intervento della magistratura, di per sé deve esservi stata una violazione dei principi di legalità.

Se l'assetto politico assume una connotazione bipolare, quindi di un confronto tra posizioni alternative che si contrappongono l'una all'altra per affermare il diritto di ciascuno a governare sulla base del consenso espresso dai cittadini; se la traduzione di questo principio in tutti i gangli costituzionali porta ad accettare quella che è la regola del processo delle parti, sia in materia civile che in materia penale, specialmente con riguardo alla giurisdizione penale bisogna accettare il principio che il pubblico ministero oggi svolge un'azione di parte e non certamente un'azione giurisdizionale in senso stretto.

Questa è una parte particolare. Non mi addentro nel dibattito perché i termini temporali non consentono di sviluppare questo tema, sul quale la discussione è accessissima; ma certamente in questo contesto e alla luce delle scelte ordinali del processo penale vigente, non si può affermare che l'azione della pubblica accusa sia soltanto una parte dell'azione giurisdizionale in senso lato: il pubblico ministero è, con tutte le sue peculiarità, parte in un processo nel quale è chiamato a giudicare un giudice che deve e non può che essere terzo.

La Costituzione deve recepire un'impostazione di questo tipo? Certamente sì! Essa deve garantire questa posizione di terzietà del giudice.

La tradizione italiana non consentiva e non consente però, a mio avviso, di fare passaggi radicali e di arrivare ad una

radicale separazione delle carriere, come pure avviene in altri paesi a democrazia consolidata. Per cui, il problema vero non è « separazione sì, separazione no » delle carriere; il problema è, in relazione all'assetto costituzionale complessivo che uscirà all'esito dei lavori della bicamerale, quale sarà l'equilibrio tra i poteri. Il sistema funziona quando il sistema di pesi e contrappesi risulta essere armonico ed equilibrato. Ed ecco che allora quel problema non è più o non può essere quello della separazione delle carriere in sé; il problema è quello di vedere in che termini viene e può essere garantita la terzietà dei giudici e l'autonomia assoluta ed indiscutibile dei pubblici ministeri. Nello specifico, visto che discutiamo di una proposta concreta di riforma della Costituzione, se le proposte uscite dalla bicamerale garantiscono da un lato la terzietà del giudice, dall'altro lato devono fare altrettanto riguardo all'autonomia dei pubblici ministeri.

Credo di poter dare una risposta positiva a questo problema, perché l'ultimo testo licenziato dalla bicamerale, dopo l'esame degli emendamenti, ribadisce la sottoposizione del pubblico ministero soltanto alla legge e all'ordinamento giudiziario. Credo di poter dare una risposta positiva anche perché il mantenimento del pubblico ministero nell'ordine della magistratura consente di estendere allo stesso quelle garanzie che sono previste per tutta la magistratura. E tuttavia la diversità di ruolo non poteva non essere rimarcata e riconosciuta e non poteva non essere recepita nel testo costituzionale.

L'argomento che sta sollevando maggiori discussioni è quello della divisione del Consiglio superiore della magistratura in sezioni.

PRESIDENTE. Onorevole Neri, deve avviarsi a concludere.

SEBASTIANO NERI. Di quanto tempo dispongo ancora, Presidente?

PRESIDENTE. Dispone ancora di 39 secondi.

SEBASTIANO NERI. Spero di riuscire a completare il mio pensiero.

La divisione in sezioni del Consiglio superiore della magistratura può essere condivisa o meno. A mio modesto parere — ed esprimo in proposito un'opinione personale — sarebbe stato probabilmente preferibile affidarla ad una riserva di legge ordinaria, perché ciò avrebbe dato al sistema maggiore flessibilità ed avrebbe consentito di sperimentarne il funzionamento. Non credo tuttavia che la scelta operata in tal senso sia fundamentalmente irreparabile. La diversità delle funzioni e la disciplina interna autonoma prevista per i pubblici ministeri non intacca certamente la loro autonomia né è propeudeutica — secondo l'impianto costituzionale proposto — ad una sottoposizione del pubblico ministero all'esecutivo.

Dobbiamo fare tutti uno sforzo concreto di lettura attenta del nuovo dettato costituzionale ed evitare speculazioni emotive.

Nel ringraziare il presidente per la tolleranza che ha dimostrato nel concedermi di concludere il mio intervento, termino con un'ultima considerazione. Noi dovevamo chiedere — e credo che i fondamentali siano stati effettivamente inseriti nella formulazione licenziata dalla bicamerale — la garanzia della terzietà del giudice, la garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza del pubblico ministero, la possibilità che l'ordine giudiziario nel suo complesso non abbia a temere alcuna ingerenza indebita da parte della politica in quelle che sono le sue prerogative.

L'autonomia e l'indipendenza della magistratura con questa formulazione restano a presidio di un equilibrio ragionevole tra i poteri. Credo non vi debbano essere altre preoccupazioni. Le Camere dovranno eventualmente indirizzare il proprio sforzo alla finalità di perfezionare questi ruoli e non certo per riprendere in esame argomenti che nessuno ha inteso lasciare nel limbo della discussione nel testo già licenziato dalla bicamerale. L'autonomia e l'indipendenza della magistratura nel suo complesso sono ancora riconosciute e garantite da questo testo della

Costituzione. Se sul piano funzionale riusciremo a fare di meglio, ne trarrà vantaggio tutto il paese. Laddove dovessimo adottare questo testo, credo che nessuno avrebbe motivo di gridare allo scandalo, perché non vi è lesione di alcuna prerogativa costituzionale pregressa né di alcun principio fondamentale di una società democratica.

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

LUCIANO DUSSIN. Questa proposta di riforma costituzionale non è assolutamente condivisa dalla lega nord, ma sembra non aver ottenuto grandi riconoscimenti neanche nell'ambito dello stesso partito del presidente della bicamerale, né tanto meno dagli alleati di rifondazione comunista (come abbiamo sentito questa mattina). Di questo scarsissimo entusiasmo si ebbe prova già nel congresso regionale del PDS veneto, svoltosi a Vicenza nel febbraio 1997. I giornali evidenziarono con grandi titoli le opinioni di molti esponenti e sindaci del PDS veneto; l'opinione più diffusa era che questa è una « riformetta » che lascia le cose a metà e che non concede autonomia finanziaria. I sindaci di Adria, Belluno e Padova concordarono su questa riflessione: senza risorse il trasloco dello Stato è impensabile.

Sempre nel febbraio 1997 i segretari regionali del PDS di Emilia, Toscana, Veneto, Lombardia, Piemonte e Liguria firmarono un documento ampiamente riportato dalla stampa, nel quale veniva denunciato un tradimento del federalismo per mancanza di segnali sui relativi trasferimenti di risorse. Sono convinto che a tutt'oggi questi dubbi non si siano modificati e che, anzi, si siano rafforzati.

Il 2 gennaio 1998 il presidente della regione Toscana Chitti — portavoce di tutti i presidenti delle giunte regionali — è stato molto chiaro: ha detto che questo nuovo Stato federale così non va; che è il « federalismo che non c'è »; che sono troppe le materie lasciate ad esclusiva competenza dello Stato.

Ma non sono soltanto gli addetti ai lavori a non fidarsi di queste riforme. Ne è prova un recentissimo sondaggio di opinione realizzato su incarico degli industriali vicentini, i quali hanno affidato il compito ad Ilvo Diamanti al fine di comprendere gli orientamenti sociali di quella provincia. Il sondaggio ha avuto risultati interessanti. Sono stati riportati da tutti i giornali; *Il Sole 24 ore* ha dedicato alla notizia una pagina intera. Ebbene, i risultati parlavano da soli: « no » allo Stato dall'87,9 per cento dei cittadini intervistati; « sì » alla secessione dal 40,2 per cento. Questi dati, secondo Diamanti, confermano ed aggravano gli orientamenti sociali non solo della provincia di Vicenza ma di tutto il nord. In sostanza emerge l'immagine di una società che ha normalizzato il senso di distacco nei confronti dello Stato e delle istituzioni; vive cioè tale frattura senza traumi. E questo è un segnale molto importante da valutare, a nostro giudizio.

La lega nord conosce da tempo tale situazione ed aveva offerto alla Commissione bicamerale una proposta di legge costituzionale che purtroppo è stata giudicata inammissibile dal Presidente della Camera. Essa prevedeva norme per lo svolgimento di referendum sull'autodeterminazione. Il senso della nostra proposta era molto chiaro: l'autodeterminazione indica il diritto naturale dei popoli di darsi un regime politico interno nonché il diritto delle popolazioni di acquisire l'indipendenza. Accettare tale proposta avrebbe significato comprendere i sentimenti dei cittadini, senza doverli apprendere dalle indagini pubblicate sui giornali in questi giorni. Non lo si è voluto fare; anzi, a nostro giudizio, è stata elaborata una proposta peggiorativa dell'attuale Costituzione. Si sono infatti voluti introdurre concetti centralisti sin dal primo articolo. La Repubblica — che non viene definita « federale » — è formata da regioni, province, comuni e — è questa un'aggiunta rispetto al testo iniziale — dallo Stato. Forse, con ciò, si vuole costituzionalizzare l'immortalità dei ministeri romani. Tra l'altro non era necessario scriverlo, poiché

abbiamo già avuto la prova che neanche con un referendum popolare si è riusciti ad abrogare un ministero, quello dell'agricoltura; tanto che ora abbiamo a che fare con un ministro, il ministro Pinto, che è un fantasma per volontà popolare.

Non si comprende poi la scelta di prevedere nel testo costituzionale che Roma sia la capitale della Repubblica. Ciò non è scritto nel testo del 1948, ma verrà previsto ora con la riforma.

Cosa dire poi dell'aggiunta, fuori tempo massimo, del termine « federale » solo nel titolo riguardante la nuova forma di Stato? Infatti, tale termine non compare negli articoli del testo.

I cittadini padani voteranno sicuramente contro tali proposte. Il risultato sarà quello di un voto a favore della riforma probabilmente nel centro-sud, e di un voto decisamente contrario in Padania. La logica, infatti, continua ad essere chiara anche tra le righe del nuovo elaborato: si continua a prelevare ricchezza da una certa area geografica per indirizzarla secondo le logiche che si sono seguite finora, con i controlli che ben conosciamo e via dicendo.

Il referendum darà esiti che lasceranno ampia traccia nella storia del nostro paese. Sarà un referendum ufficiale a sancire definitivamente i diversi interessi socio-economici del paese, come da anni la lega denuncia, anche se tale aspetto è sempre stato sottovalutato dalla politica centralistica che vuole continuare a gestire la pubblica amministrazione nel modo in cui ciò è stato concepito fino ad oggi; una pubblica amministrazione che non è un servizio ma un dominio. La conseguenza è che la Padania, l'area economico-produttiva più forte dell'intera Europa, si trova oggi in una condizione di inferiorità di tipo coloniale all'interno del contesto italiano.

La lega nord, il 25 maggio scorso, è riuscita con le proprie forze a chiedere, attraverso un referendum, l'opinione dei cittadini rispetto alle riforme costituzionali. Ebbene, 4 milioni e 800 mila cittadini si sono espressi per l'indipendenza della Padania. Voi rispondete loro preve-

dendo, nel nuovo testo costituzionale, l'immortalità dei ministeri romani ed introducendo una novità, cioè che Roma è la capitale della Repubblica non federale. Con queste proposte è come giocare con la benzina vicino al fuoco. Mi auguro che alla fine prevalga il buon senso e vengano accolti alcuni emendamenti che il nostro gruppo presenterà a tale proposta. Altrimenti, come già detto anche da esponenti di rilievo di questa maggioranza, l'esito del referendum sulle riforme costituzionali aprirà una stagione di rivendicazioni legittime, ma dai difficili contorni. Bisogna capire che la sovranità popolare va rispettata fornendo risposte chiare a domande, altrettanto chiare, di autogestione.

Pericolose sono le risposte che vengono a tutt'oggi da giudici a caccia di spillette e fazzolettini verdi o quando, come è successo nel maggio dell'anno scorso, a delibere comunali tendenti a ricordare il bicentenario della caduta della Repubblica Serenissima, con l'esposizione per un giorno da parte dei comuni della sola bandiera della regione Veneto, i prefetti hanno risposto facendo piantonare dai carabinieri la torre civica di Treviso; peggio ancora, a Cittadella, un comune del padovano, i carabinieri hanno costretto il sindaco a riporre la bandiera nel cassetto. Chi ha paura dei simboli mal si concilia con le riforme e questa proposta secondo noi ne è la chiara prova.

I cittadini si aspettavano che lo Stato avesse competenze, come più volte detto, solo su moneta, fisco, Forze armate e sulle grandi infrastrutture. Non risulta così dal testo predisposto, perché lo Stato si tiene tutto, ha trenta deleghe, più di prima; al massimo riesce a concedere a regioni, provincie e comuni di scrivere i regolamenti attuativi di scelte che arrivano dai palazzi romani, o di incrementare il prelievo fiscale locale.

Che dire poi del federalismo fiscale, vincolato alla salvaguardia di due esigenze? La prima è la certezza per lo Stato di far fronte agli interessi sul debito pubblico attraverso il prelievo fiscale; la seconda tende a ripartire il resto (di che cosa non è dato sapere) tra Stato, regioni, provincie

e comuni, in modo da procedere anche in questo caso sulla base del principio della solidarietà, vale a dire le solite migliaia di miliardi che vanno in aree, tra l'altro, non controllate dallo Stato. A tale riguardo mi permetto di avanzare un suggerimento per la bicamerale. In determinate aree della penisola probabilmente serve più Stato, in altre forse meno. È una considerazione banale, semplice ed ovvia, ma che non traspare dagli elaborati ed è quanto invece è chiesto ad alta voce da gran parte dei cittadini.

Per chi non lo avesse ancora capito, con questi presupposti, quindi, salta anche il federalismo fiscale, perché lo Stato dovrà garantire l'erogazione degli interessi sul debito pubblico ed i soliti trasferimenti. Ai comuni ed agli enti locali in genere, dunque, spetterà solo un aumento del prelievo fiscale locale.

A preoccupare la lega nord per l'indipendenza della Padania sull'esito delle riforme, a dire il vero, ci aveva già pensato qualche mese fa il ministro Bassanini con le sue leggi pacchetto, il quale, con una delega, si è preso dodici anni di tempo per rivedere la distribuzione dei trasferimenti nei comuni. Questo la diceva già lunga. Noi pensavamo di aver capito male, ma è proprio così: si è preso dodici anni per rivedere cosa si possa fare nei comuni per dare la possibilità ai sindaci che non hanno trasferimenti, o ne hanno molto meno rispetto ad altri, di giungere ad una perequazione che comunque possa dare risposte sul territorio. Dodici anni sono un tempo siderale, assolutamente fuori da qualsiasi contesto logico.

Si potrebbe anche continuare. Sappiamo che il federalismo comporta il movimento di ingenti capitali e che quindi è pericoloso attuarlo, pena la rivolta sociale del sud (potrebbe succedere anche questo). Noi, dunque, avevamo fatto un tentativo, proponendo, secondo il federalismo alla tedesca, che sembrava accettabile, una soluzione che non costava niente, per verificare se essa poteva essere accolta. Nei *Länder* tedeschi per accedere ai concorsi pubblici, infatti, bisogna avere la residenza da almeno cinque anni: noi

dunque abbiamo avanzato un'analogha proposta, che però è stata bocciata in Commissione, quando si parlò della legge Bassanini sul decentramento delle funzioni, sia dal Polo che dall'Ulivo. Quindi non si vuole fare né il federalismo che costa, né quello che non costa.

Concludo parlando di questo ritaglio di giornale. Il titolo è eloquente: « Cent'anni fa il Veneto sparava sul centralismo ». Si tratta di un documento del 7 giugno 1889 della redazione della *Gazzetta di Venezia* sul progetto per costruire una federazione politico-regionale. L'allora direttore si chiamava Ferruccio Macola e si domandava: « Se non convenga insorgere contro l'accentramento enormemente dannoso di tutto il sistema politico ed amministrativo marcato con le leggi presentate dal Crispi ».

Il direttore della *Gazzetta di Venezia* annotava ancora: « È ingiusto che dopo tanti anni di Governo con gabinetti di tutti i colori il Veneto, e con il Veneto la Lombardia, abbiano pagato sempre di più, molto di più, delle altre provincie, usufruendo in proporzioni assai minori degli aiuti governativi ». Auspicava, naturalmente, l'autonomia amministrativa, che non c'era allora e non c'è neanche oggi, ed insisteva dicendo: « È enorme che per qualunque piccola spesa, per qualunque pratica di ordine secondarissimo si debba ricorrere a Roma dove, per la quantità imponente di materie da sbrigare, tutti gli affari subiscono immensi ritardi ».

Da ultimo — e concludo — elencava una serie di cifre che documentavano quanto poco pesasse il Veneto che con un decimo della popolazione italiana avrebbe dovuto occupare un decimo delle cariche dello Stato: invece, ministri veneti nessuno; segretari generali nessuno; direttori generali nei vari ministeri nessuno; ispettori generali nessuno; generali d'armata nessuno; e via discorrendo.

Questo è un articolo del 1889, se fosse stato scritto oggi...

**PRESIDENTE.** Era una fase diversa della storia italiana!

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

TULLIO GRIMALDI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, che il dibattito si sarebbe svolto in un'aula vuota era prevedibile, direi anzi scontato; ma che la seduta sia disertata anche da qualche relatore è cosa che io ritengo vada anche al di là di quello scadimento dei lavori parlamentari che tutti purtroppo dobbiamo constatare quotidianamente.

Non che questo cambi molto, però è un segno di quel mancato rapporto...

PRESIDENTE. Onorevole Grimaldi, sono presenti quattro relatori, oltre al relatore di minoranza.

TULLIO GRIMALDI. Forse il quinto, che manca, è raccolto in ritiro spirituale per farsi illuminare dalla Provvidenza, come ha detto questa mattina!

PRESIDENTE. Questo è un fatto positivo per tutti!

FEDERICO ORLANDO. È in colloquio diretto con Calamandrei!

TULLIO GRIMALDI. Come dicevo, Presidente, non è che questo cambi molto, ma forse è il segno di quel mancato rapporto tra la Commissione bicamerale, che ha lavorato chiusa nel suo ambito, quasi con una sorta di disprezzo, ed il resto del Parlamento, tanto è vero che in molte occasioni è stata forzata la legge istitutiva della Commissione stessa, nel senso che, per esempio, essa avrebbe dovuto prendere in esame le proposte di legge che erano state presentate entro una certa data ed avrebbe dovuto lavorare su alcune materie che erano state indicate, rispettando termini precisi e prefissati da una legge costituzionale immodificabile (per lo meno da un regolamento).

Tutto questo non è avvenuto. Non solo: i testi sono diversi da quelli che erano stati presentati, sono quelli elaborati da Comitati ristretti, poi sottoposti il 30 giugno alla facoltà emendativa dei parla-

mentari. Di tali emendamenti non si è tenuto conto, come non si è tenuto conto dei tempi previsti (trenta giorni); la Commissione è andata avanti prendendosi più tempo ed elaborando altri testi con Comitati ristretti.

Dico questo non per aprire una polemica, che forse adesso non avrebbe senso, ma soltanto per sottolineare che quando si attua una revisione costituzionale ci sono due strade: una è quella di un potere costituente che deve trarre legittimazione da un'investitura popolare diretta a seguito di avvenimenti importanti in un paese; l'altra è quella di una revisione costituzionale che naturalmente deve seguire certi precisi percorsi, che nel nostro caso sono già delineati dall'articolo 138, che è stato violato con la legge costituzionale istitutiva e poi dalle stesse regole che tale legge dettava, anch'esse in un certo senso forzate (per usare un eufemismo).

Ebbene, a questo punto si può quasi ritenere che la Commissione bicamerale si sia arrogata un potere costituente che non aveva, che non poteva trarre da alcuna legittimazione, un potere che ha portato addirittura ad inserire nel tema delle garanzie una riforma della giurisdizione che non era assolutamente prevista nel dibattito intervenuto. Questa non è una mia opinione personale, è un'opinione che è stata avanzata da più parti da illustri costituzionalisti.

Se adesso andiamo a vedere quale sia il prodotto di questa Commissione bicamerale, rileviamo che molte sono le contraddizioni emerse, anche perché gli ambiti erano limitati alla seconda parte della Costituzione. Contraddittorio è anche il modo in cui essa ha lavorato: per esempio, sono state costituzionalizzate questioni che certamente dovevano essere trattate da leggi ordinarie; sono stati puntigliosamente inseriti taluni dettagli che non sono assolutamente di rilevanza costituzionale. Già la legge ordinaria dovrebbe avere i caratteri della generalità e dell'astrattezza, e a maggior ragione una riforma costituzionale dovrebbe occuparsi di principi generali, senza entrare in

dettagli così particolareggiati, che poi rendono imm modificabile il testo. Gli esempi sono moltissimi (magari nel corso del mio intervento potrò anche citarne qualcuno).

Passando ai punti principali trattati dalla riforma costituzionale, all'inizio della parte seconda della Costituzione — ultima stesura — si parla di ordinamento federale della Repubblica. Chiedo qui, e vorrei avere una risposta, come si possa conciliare questa definizione di ordinamento federale con l'articolo 5 della Costituzione, che è nella prima parte ed è intangibile. Non basta in questo caso una semplice affermazione, che potrebbe essere magari un'affermazione di volontà, perché ordinamento federale — o Stato federale — ha un significato preciso: si tratta di un'unione di entità sovrane che stanno insieme attraverso un patto o una serie di altre strutture, per cui tutte ugualmente partecipano alla vita pubblica, salvo naturalmente avere in comune alcune prerogative. Invece nella formulazione articolata (per esempio dell'articolo 60) abbiamo una sorta di Costituzione « arlecchino », perché le varie regioni potrebbero ognuna avere uno statuto speciale e potrebbero stabilire propri ordinamenti e proprie competenze, sia pure nell'ambito prefissato di quelle dello Stato centrale. Questo è un ibrido tra autonomia accentuata e un principio di federalismo che in realtà non è tale.

Nell'ambito di questa contraddizione che noi rileviamo, emerge soprattutto quella relativa all'articolo 56, una norma che è stata modificata rispetto alla prima stesura ma contiene ancora principi pericolosi. Sono stati in questo caso introdotti due aspetti, da una parte la mancanza di quella solidarietà che deve esservi in uno Stato centrale, cioè unificato, e dall'altra parte una sussidiarietà che comporta, in base all'articolo 56, una deroga in buona parte ai principi di intervento e di solidarietà dello Stato nazionale nei confronti delle classi più deboli. Non si può affermare soltanto che ciò serve ad incentivare l'iniziativa sociale, il volontariato e così via, perché siamo di fronte ad una precisa abdicazione dello

Stato nazionale, che cede buona parte dei compiti ad esso attribuiti e definiti dall'articolo 3, capoverso, della Costituzione.

Ciò che più preoccupa ed è stato già rilevato è la parte riguardante la forma di Stato, il cosiddetto ordinamento presidenziale. Il relatore ha ricordato che gran parte dei paesi europei sono retti da regimi presidenziali e che ciò non ha comportato minacce per la democrazia, così come vi sono ancora molti Stati a regime monarchico. Dovremmo chiederci, prima di tutto, se in questi sistemi a regime presidenziale la democrazia intesa come partecipazione sia accentuata o meno. Non vi è tanto il timore di dittature di tipo sudamericano, certamente impensabili per la nostra cultura; regimi presidenziali legittimati da un ampio consenso popolare hanno portato a vere e proprie dittature, presenti ancora oggi in alcuni paesi dell'America latina o del terzo mondo. Il pericolo è quello di un'accentuazione della personificazione del potere nel caso del sistema presidenziale.

Vorrei citare un esempio, che oggi mi sembra sia sotto gli occhi di tutti. Negli Stati Uniti d'America vige uno dei più accentuati sistemi presidenziali; l'amministrazione dello Stato è nelle mani del Presidente, a parte certi poteri, come quello del controllo, che restano al Congresso; ma l'amministrazione, cioè la direzione politica dello Stato federale è, ripeto, nelle mani del Presidente. In questi giorni un Presidente degli Stati Uniti è minacciato di essere messo sotto accusa non dalla magistratura, ma dal Congresso, per una vicenda che in Italia sarebbe oggetto solo delle cronache rosa o di qualche battuta nei salotti. Questo sistema presidenziale oggi è sull'orlo di una crisi pesante, tant'è vero che la borsa di Wall street ha subito un calo e il dollaro è crollato. Tutto questo sta a dimostrare che cosa il sistema presidenziale rappresenti nella personificazione della democrazia formale senza un'effettiva partecipazione. Già questo dato, a mio giudizio, dovrebbe rappresentare un avviso per coloro che sostengono una forma presidenziale di governo forte nelle mani di una persona

che pure abbia un largo consenso popolare, quindi sia legittimata da una elezione normale.

Nella soluzione che è venuta fuori dai lavori della Commissione bicamerale c'è di più. Non mi soffermo sul sistema francese. Di esso si è detto molto e pare che gli stessi francesi comincino a dubitare della bontà di questo sistema. Fin quando ha funzionato, con personalità forti, il sistema non ha creato problemi, ma oggi, di fronte a quella che si chiama coabitazione, il sistema comincia a scricchiolare ed a dare segni preoccupanti di impossibilità di funzionamento.

A parte questo possiamo avere un sistema in cui il Presidente della Repubblica, come in questo caso, è eletto direttamente dai cittadini, ma mantiene soltanto poteri di garanzia. Nulla vieta, a questo punto, che il Presidente della Repubblica, proprio perché al di sopra delle parti, proprio perché garante di tutti i cittadini (e quindi anche del rispetto delle regole e della Costituzione), abbia un'investitura popolare diretta e non mediata dalle Camere. Questo però significa che non ci può essere dualismo nel governo del paese dal punto di vista della formazione dell'indirizzo politico. Vi sono due autorità, una che deriva il suo potere direttamente da un'investitura popolare, garante delle regole, autorità al di sopra delle parti, per così dire, e un'altra — il *premier* — che riceve un'investitura politica attraverso la consultazione elettorale, che vince le elezioni e determina l'indirizzo politico del Governo.

Siamo invece di fronte ad un ibrido, perché il Presidente della Repubblica eletto direttamente dal popolo può esercitare alcune interferenze che non sono poca cosa nella vita pubblica. Non è soltanto colui che, nei confronti dei cittadini, delle forze politiche e sociali, garantisce il rispetto delle regole, ma anche colui che interviene. In una serie di casi ciò può porlo in rotta di collisione con il *premier*; quello che si configura a mio avviso è una fattispecie mutuata dal sistema francese che crea però una serie di problemi. Il caso tipico è quello della

controfirma. Un Presidente della Repubblica che sia garante deve avere la controfirma per atti di potere politico. Se può fare atti politici senza la controfirma del Governo, diventa un Presidente della Repubblica che ha a sua volta un potere politico che in alcuni casi può confliggere con quello del *premier*. Inoltre, può presiedere il Consiglio supremo per la politica estera. Non si tratta solo del Consiglio supremo di difesa, già previsto; la politica estera è qualcosa di ben diverso ed il Presidente della Repubblica che presiede il Consiglio per la politica estera configura qualcosa di più. Ancora, sulla base dell'articolo 66, lettera *d*) può chiedere al Primo ministro di presentarsi alle Camere per verificare la fiducia.

Questi sono modi per interferire continuamente nella vita politica. Non mi si dica che il Presidente della Repubblica già lo fa adesso, perché stiamo parlando di una Costituzione di là da venire, di qualcosa che dovrebbe essere nel rapporto normale tra i poteri. L'equilibrio dei nostri poteri è fatto in maniera tale che il Presidente della Repubblica non ha funzione di indirizzo politico, non interferisce nella vita pubblica per quanto riguarda l'indirizzo politico né del Parlamento né del Governo ed ha soltanto una funzione di garanzia, tanto è vero che presiede alcune istituzioni come il Consiglio superiore della magistratura, il Consiglio supremo di difesa e così via.

Abbiamo invece qui una serie di attività del Presidente della Repubblica, tra le quali quella di poter convocare le Camere. Quando, come, perché? Non è detto. Il Presidente della Repubblica convoca improvvisamente le Camere? Bisogna prevedere che le convochi sulla base di un ordine del giorno; altrimenti perché lo farebbe? Tutto questo pone secondo me un serio interrogativo sulla formula di presidenzialismo più o meno alla francese che è stata adottata.

C'è poi il problema del Governo. L'articolo 73 andrebbe forse ripensato o rivisitato o riscritto meglio; per esempio, non si capisce la differenza tra la determinazione e la funzione di indirizzo politico da

parte del Presidente del Consiglio, ma questo è un aspetto che può essere meglio precisato.

Mi soffermo ora sulla composizione del Parlamento e sull'iter di formazione delle leggi. Nell'articolo 78 è prevista una formula che non si spiega: il numero di deputati oscillante tra 400 e 500. Mettiamoci d'accordo: facciamo 450! Inseriamo comunque un numero, che sia però preciso; non possiamo lasciare nella Costituzione un numero così aperto: variabile a seconda di che cosa?

Vengo ora alla formazione delle leggi e a quello che si configura come una sorta di bicameralismo imperfetto. La formazione delle leggi si svolge secondo la procedura di cui agli articoli 93 e 94. Si prevedono disegni di legge che sono esaminati da una Camera. Posso capire che per alcune proposte di legge si mantenga il bicameralismo: ci sono leggi di maggiore rilevanza e altre no. Così come capisco che al Senato — se lo manteniamo, anche in una composizione diversa — possa essere riservata, per esempio, l'elezione di alcuni componenti di istituzioni superiori. Però, non è possibile che nel caso della doppia lettura delle leggi si applichi il meccanismo previsto dagli articoli 93 e 94. Questo lo definirei — scusatemi l'espressione — un vero e proprio pasticcio: la Camera che esamina una legge e il Senato che diventa una sorta di organo di revisione (non una seconda lettura, ma una « revisione »), con uno speciale comitato misto che dovrebbe intervenire nel caso di contrasto tra le due Camere. È un meccanismo che per la verità sfido chiunque a trovare in altri ordinamenti. Non so da dove sia stato mutuato. C'è in qualche altro ordinamento?

MARIDA DENTAMARO, *Relatore sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea*. C'è, c'è! Quasi ovunque.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Francia, Germania, Stati Uniti. Hai voglia!

TULLIO GRIMALDI. È interessante. Vediamo come funziona lì, ma ho l'impressione che in Italia per la verità funzionerebbe poco o male.

C'è poi il problema dei decreti-legge. In questo ambito si è voluta ripercorrere una strada che era già stata indicata, quella cioè delle materie predeterminate. Ora, nessuno di noi ha avuto mai grande simpatia per i decreti-legge; però, voler limitare i decreti-legge soltanto a misure concernenti sicurezza nazionale, pubbliche calamità e norme finanziarie mi sembra eccessivo. Potrebbe esserci una qualsiasi altra emergenza per la quale il Governo potrebbe aver necessità di emanare un decreto-legge. Quindi, per la verità, non considero molto accettabile questa limitazione per materia; non credo che sia un passo avanti.

Devo fare un altro accenno all'articolo 106, laddove si prevede che le pubbliche amministrazioni, salvo i casi previsti dalla legge per ragioni di interesse pubblico, agiscono in base alle norme del diritto privato: una sorta di spinta verso la privatizzazione comunque dei rapporti della pubblica amministrazione. Tutto questo naturalmente comporterà una serie di riflessi anche per quanto riguarda la giustizia, per quell'innovazione che riguarda la giustizia amministrativa. Se si agisce in base a rapporti di diritto privato, dal momento che la differenza tra diritti e interessi legittimi non esiste più, è superata, non si capisce perché poi si mantenga una giustizia amministrativa, con una sua competenza che dovrebbe essere stabilita per legge.

Si tratta di cosa che, per la verità, non mi spiego; da modesto giurista, comincio ad avere dubbi e credo si tratti di un aspetto che dovrà essere spiegato e chiarito.

Il progetto di riforma, inoltre, contiene l'esaltazione di una serie di autorità. In particolare, tutti i diritti di libertà sono tutelati da una specifica autorità. Non posso non osservare come, con riferimento ai diritti di libertà, già si esplichino le normali funzioni giurisdizionali, siano esse ordinarie che amministrative. In tale

contesto, vi è davvero necessità di prevedere una specifica autorità? Ed ancora: vi è necessità di prevedere un difensore civico, anch'esso costituzionalizzato, nonostante non se ne capisca bene il perché?

In definitiva, in materia di diritti di libertà si prevede un'autorità ed un difensore civico, a parte una serie di altre autorità, tutti soggetti che non si comprende a cosa rispondano. La dislocazione dei controlli e dei poteri nel disegno complessivo che ci viene proposto, suscita, in sostanza, molteplici perplessità. In particolare, nonostante si sia detto che non ne risulterebbe ridimensionato, credo, al contrario, che il Parlamento venga completamente svuotato, una volta nominati l'autorità, il difensore civico o una serie di altri poteri esterni. In tale situazione, infatti, il Parlamento non esercita più alcun controllo.

Un ulteriore punto che induce a riflettere è legato alla costituzionalizzazione della Banca d'Italia. Quest'ultima ha una sua autonomia dal punto di vista della politica monetaria, una autonomia che ha sempre avuto, che da essa stessa è sempre stata rivendicata e che le è stata riconosciuta. Nel momento in cui, però, la Banca d'Italia cominciasse a rispondere non più ai poteri nazionali ma alle banche centrali, avremmo di fatto una autorità sovranazionale, cioè la banca centrale, dalla quale dipenderebbe direttamente la Banca d'Italia, della quale pure la Costituzione prevede l'autonomia e l'indipendenza. Anche questa proposta deve indurre quindi ad un'attenta riflessione.

Quanto alle norme in materia di giustizia, si è già parlato della separazione del Consiglio superiore in due sezioni, fatto che chiaramente prelude alla separazione delle carriere. In effetti, non si comprende perché si proponga di procedere in questi termini: tra l'altro, potrebbe essere lo stesso Consiglio superiore a gestire due carriere differenti o due funzioni diverse. In realtà, con una distinzione in due sezioni, la parte che si vorrebbe ridimensionare, i pubblici mini-

steri, finisce per acquistare maggiore potere o, per lo meno, per assumere un potere gestito diversamente.

Vi sono ulteriori norme che risultano ancor più gravi. Penso, per esempio, alla previsione volta ad introdurre la corte disciplinare chiamata a controllare l'attività dei magistrati; ciò comporterà un controllo molto più attento, puntuale ed intenso sui magistrati, in presenza però di un procuratore generale politico, un procuratore generale, cioè, eletto dal Parlamento. È fuori di dubbio che quest'ultimo rappresenta la volontà popolare, ma in questo caso è evidente che la nomina del procuratore generale è determinata dalla maggioranza politica; il procuratore, dal canto suo, promuove l'azione disciplinare giudicata non, come accade oggi, dal Consiglio superiore della magistratura ma da una corte disciplinare formata *ad hoc*. Anche rispetto a questo esempio è inutile continuare a parlare di indipendenza della magistratura. Di indipendenza della magistratura tutte le Costituzioni sono piene, ma si tratta di verificare in che modo questo principio operi. Nel momento in cui vi sono controlli ed interferenze non si può parlare di indipendenza: l'indipendenza non esiste più, così come non è esistita fino a quando nella magistratura le carriere sono state controllate dall'alto e, in particolare, dal potere esecutivo. Questo è il punto!

Una serie di altre « perle » riguarda la giurisdizione. In questo settore si propongono norme che, da modesto giurista, non saprei come definire. Il primo comma dell'articolo 129 recita: « Le norme penali tutelano beni di rilevanza costituzionale ». Questo significa che tutto il resto non ha più rilevanza penale, tranne i principi costituzionali che hanno una loro tutela. Le norme costituzionali dovrebbero funzionare da garanzie ed impedire la criminalizzazione di alcuni casi, invece qui il principio funziona al rovescio: laddove la Costituzione non preveda alcunché, non si può intervenire dal punto di vista penale, il che è incredibile.

Vi è poi una seconda affermazione: « Non è punibile chi ha commesso un

fatto previsto come reato nel caso in cui esso non abbia determinato una concreta offensività». È una norma che non è stata inserita a caso, perché qualche decennio fa si discuteva molto tra i penalisti — era una moda — della cosiddetta «adeguatezza sociale». Vi era cioè una scriminante che funzionava nel caso in cui una qualsiasi azione che potesse costituire reato veniva invece ritenuta di adeguatezza sociale. Era un principio che veniva in un certo senso mutuato dalla cultura nazista.

Noi qui dobbiamo valutare, caso per caso, se ci sia o no un'offensività. Ebbene, quando è che non c'è offensività? Quando un ragazzo ruba delle caramelle in un supermercato o quando un ex ministro prende 21 miliardi per corrompere qualcuno? Ci dobbiamo intendere a tale riguardo. Intendiamoci! Ebbene, io ho paura di fronte ad un principio del genere inserito nella Costituzione.

Il terzo comma dell'articolo 129 poi recita: «Le norme penali non possono essere interpretate in modo analogico o estensivo». A questo proposito nel diritto penale si è sviluppata un'ampia letteratura.

Tutto questo non è privo di logica. Infatti, non si può incriminare quando non c'è un principio costituzionale; il che vuol dire che si può fare quello che si vuole, se non c'è nella Costituzione.

Il comma 4 dell'articolo 129 recita: «Nuove norme penali sono ammesse solo se modificano il codice penale ovvero se sono contenute in leggi disciplinanti organicamente l'intera materia cui si riferiscono». Quindi, non si possono inserire norme penali in leggi ordinarie, ma bisogna fare un codice. Se improvvisamente bisogna tutelare un particolare bene che non è adeguatamente protetto, ad esempio, l'ambiente, ciò non si può fare, perché non si può approvare una norma in tal senso se non viene inserita in un codice o in una legge organica.

Vi è poi un'ultima perla. Infatti, si dice che l'azione penale è obbligatoria, però l'articolo 132 prevede che: «Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare

l'azione penale e a tal fine avvia le indagini quando ha notizia di reato».

Presidente, lei forse ricorderà — perché, come me, ha fatto parte della magistratura — che negli anni cinquanta i procuratori della Repubblica non si muovevano se non erano sollecitati dai carabinieri. In altre parole, stavano nelle loro sedi ed aspettavano. Tangentopoli non c'era né avrebbe potuto esserci a quell'epoca, perché non sussisteva la *notitia criminis*. Non se la potevano procurare né potevano averla *aliunde*, ma dovevano avere una notizia qualificata di reato. Il che vuol dire che i pubblici ministeri di Milano o i pubblici ministeri di Palermo da questo momento in poi se ne dovranno stare buoni nei loro uffici, perché si muoveranno solo quando avranno una notizia di reato e agiranno secondo i principi su cui mi sono soffermato in precedenza, vale a dire quelli della concreta offensività del reato e via dicendo.

Mi chiedo allora se questa riforma della Costituzione fosse necessaria in un momento come questo, in cui la corruzione dilaga. Io dico che forse era necessaria perché probabilmente essa conviene a qualche parte politica (*Applausi dei deputati del gruppo di rifondazione comunista-progressisti*).

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

FRANCESCO PAOLO LUCCHESE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, nel momento in cui affrontiamo in aula la fase risolutiva del processo di riforma della seconda parte della Costituzione, credo sia opportuno effettuare un ripensamento su ciò che è stato realizzato e soprattutto chiederci se siano stati raggiunti gli obiettivi che ci hanno indotti a promuovere un'opera assai impegnativa ed ambiziosa quale la riforma costituzionale in vista della fondazione della seconda Repubblica italiana.

A tal fine, è il caso di identificare, almeno nelle grandi linee, quali fossero e siano questi obiettivi. A mio avviso, essi sono fondamentalmente due: da un lato, il

consolidamento e la sanzione costituzionale del bipolarismo, che è stato introdotto tramite la riforma della legge elettorale interpretando liberamente il risultato del referendum popolare e che, pur essendo ufficialmente accettato e sostenuto dalla maggior parte delle forze parlamentari, sul piano pratico ha stentato a farsi valere, con gravi lacerazioni, come ha dimostrato la crisi del cosiddetto ribaltone; dall'altro lato, il rinnovamento del rapporto tra Stato e cittadino, tra pubblico e privato e tra centro e periferia, nella direzione di una liberalizzazione della vita politica e sociale del paese mediante un forte decentramento federalista, un deciso aumento del peso del privato ed una più attenta tutela dei diritti e della personalità dei cittadini.

Pur essendo stati i lavori della Commissione bicamerale una preziosa occasione di confronto di impostazioni politiche e giuridiche e, senza dubbio, un « vivaio » di proposte dalle quali non si può prescindere, sia nella identificazione del problema che nella ricerca della soluzione, possiamo ritenere che il testo da essa licenziato (che viene sottoposto all'esame ed all'approvazione delle Camere) abbia centrato gli obiettivi proposti? Ritengo che non possa essere data una risposta affermativa, né per l'uno né per l'altro di questi fondamentali obiettivi. Non mi sembra infatti che le due proposte di modifica relative alla forma di governo abbiano costituzionalizzato il bipolarismo, non riuscendo a ciò, a parer mio, nessuna delle tre più importanti modifiche risultanti dal testo licenziato dalla bicamerale.

Prima: l'elezione diretta del Presidente della Repubblica non è a tal uopo sufficiente se poi esso mantiene solo funzioni di garanzia e se, addirittura, da parte di alcuni settori parlamentari si auspica un'ulteriore riduzione di queste pur modeste funzioni.

Seconda: la diversa impostazione ipotizzata per il rapporto tra Parlamento ed esecutivo, pur rappresentando certamente un netto miglioramento rispetto al precedente sistema, non esclude la possibilità di spostamenti di singoli e di gruppi capaci

di aggregare nuove maggioranze, che gli elettori non avevano scelto e forse neppure immaginato.

Terza: non serve certo alla causa del bipolarismo la diminuzione del numero dei parlamentari, che costituisce un « granello d'incenso » bruciato davanti all'altare di un certo populismo demagogico ed antiparlamentare.

È evidente che questa diminuzione, a fronte di una modesta e probabilmente inesistente diminuzione di costi di gestione delle Camere, produrrebbe un duplice effetto deleterio: un rapporto meno stretto tra eletti ed elettori in un collegio più ampio e l'aumento dei costi delle competizioni elettorali, con ampi risvolti di selezione per censo tra i candidati e di possibili riapparizioni di fatti poco limpidi come quelli che hanno determinato la crisi e la catastrofe del troppo costoso sistema di partiti della prima Repubblica. In effetti, il solo consistente contributo alla causa del bipolarismo è venuto dalla proposta di doppio turno di coalizione, argomento questo che peraltro non era di competenza della bicamerale e che pertanto è stato oggetto di un accordo informale tra alcuni eminenti uomini politici e poi oggetto di un anomalo ordine del giorno presentato alla bicamerale.

Quand'anche tali proposte venissero alla loro realizzazione legislativa, cosa ci troveremmo di fronte? Quello che avevamo prima e, cioè, un bipolarismo introdotto e garantito dalla legge elettorale, che è pur sempre una legge ordinaria, e senza una garanzia costituzionale. Il che lascerebbe aperta la possibilità di laceranti scontri istituzionali, nei quali sarebbero disastrosamente e automaticamente coinvolte le massime cariche dello Stato.

Per quanto riguarda poi il secondo obiettivo, non mi sembra che sia stato realizzato in nessuno dei suoi tre aspetti. Primo: il federalismo che ci viene proposto è alquanto modesto e costruisce una drastica limitazione delle proposte avanzate dal senatore D'Onofrio e da noi condivise, che peraltro erano state criticate come moderate dai settori interessati alle realizzazioni federaliste. Mi sembra

poi particolarmente negativo che siano stati respinti gli emendamenti presentati da vari parlamentari — tra i quali il sottoscritto — che proponevano la possibilità di trasformare, su loro stessa iniziativa, le varie regioni a statuto ordinario in regioni a statuto speciale, in modo da realizzare un federalismo progressivo e soprattutto funzionale alle esigenze concrete delle singole realtà locali. Questa via, che fa naturalmente riferimento allo statuto della regione siciliana (che a suo tempo creò un'entità praticamente federale, anticipando le attuali esperienze catalana e scozzese), è stata ultimamente guardata con interesse da alcuni rappresentanti della lega nord, in particolare dall'onorevole Maroni.

In secondo luogo, il processo di destatalizzazione, già compromesso dalla sopravvivenza della prima parte della Costituzione (con il dovuto rispetto dei padri fondatori, è il prodotto di una temperie storica ormai lontana e disegna un modello di società fieramente statalista), non trova alcuna spinta nel testo del progetto presentato. Lascia, anzi, particolarmente perplessi la modifica intervenuta nell'attuale articolo 56, originariamente formulato in senso liberale. Nella prima stesura, infatti, si attribuiva all'autonomia dei privati la generalità delle funzioni sociali, lasciando allo Stato solo i compiti che non possono essere svolti adeguatamente dai privati. La norma è stata riscritta con una formulazione sostanzialmente neostatalista, che attribuisce il primato al pubblico, pur nel rispetto dell'ambito del privato, a cui resta soltanto una funzione sussidiaria.

Quale impulso garantista ci si può aspettare, infine, in una situazione nella quale l'unica modestissima riforma contenuta in questo testo, riguardante la giustizia, viene attaccata come idea perversa e rivoluzionaria? La divisione in due sezioni del Consiglio superiore della magistratura è un provvedimento che può soltanto marginalmente interessare la carriera di qualche magistrato e certamente non interferisce in alcun modo con il suo

lavoro. Per la generalità dei cittadini è una innovazione del tutto ininfluenza.

Concludendo queste brevi considerazioni personali, mi auguro che dai nostri lavori emergano e soprattutto siano realizzati gli obiettivi che ci eravamo proposti.

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

**PAOLO RICCIOTTI.** Onorevole Presidente, il dibattito che si è sviluppato sulla seconda parte della Costituzione è sicuramente ricco di interesse. Dopo molti anni approda finalmente in Parlamento uno dei temi più importanti per il futuro della nostra nazione.

A livello nazionale ed internazionale è stata condotta una riflessione profonda, che funge da impulso alla discussione in corso. L'Italia va ormai verso l'Unione europea; il nostro cammino si sviluppa nella direzione di un'unificazione che, oltre ad essere di natura economica, interesserà gradualmente (con la velocità che caratterizza le scelte della nostra politica ormai da tre anni) anche i sistemi politici.

Circa due anni fa proponemmo una forma di Stato di impianto federalista. La relazione che oggi è stata presentata all'Assemblea mostra un'impostazione tendenzialmente federale, ma riteniamo che su alcuni punti precisi siano necessarie modifiche. Settori importanti della vita del paese, come la protezione civile ed il rapporto Stato-regioni, dovrebbero essere verificati con grande attenzione e grande cura prima ancora di dar luogo al processo di decentramento.

Dobbiamo quindi rivedere i contenuti in un senso e nell'altro, cercando concretamente di arrivare non allo scontro per un'applicazione immediata dello statuto speciale (come ha giustamente sottolineato il relatore D'Onofrio nell'ambito dei lavori della bicamerale), ma ad una più ampia spinta verso il decentramento alle regioni, considerate come il più ampio punto di vista del federalismo strutturale.

Abbiamo verificato che lo Stato conserva alcuni poteri accentrati, con riferi-

mento alla politica estera, alla sicurezza ed alla difesa, alla moneta, al bilancio, all'ordinamento dell'istruzione.

Riteniamo che un'altra parte che dovrebbe essere decentrata sia quella della tutela dei beni ambientali, proprio perché pensiamo che sia molto più facile per una regione, che disponga di finanziamenti *ad hoc*, intervenire rapidamente e creare le condizioni per un intervento non lento e burocratico — come spesso avviene — o fondato sull'emergenza — com'è accaduto in occasione del terremoto — ma basato su un monitoraggio costante, che può essere effettuato solo da istituzioni vicine ai cittadini e quindi più attente alle reali difficoltà.

Per quanto riguarda la forma di governo, in campagna elettorale rinnovamento italiano aveva posto al primo punto la riforma semipresidenziale. Riteniamo che su tale punto la Commissione bicamerale si sia mossa nella direzione giusta, ipotizzando appunto un sistema semipresidenziale. Chiediamo, però, di aumentare i poteri del Presidente della Repubblica non in vista di un suo rafforzamento, considerato tra l'altro che il Presidente sarebbe eletto direttamente, bensì in considerazione della sua funzione di *balance*. È chiaro che un Presidente privo di poteri potrebbe rappresentare — come ha affermato Cossutta — un elemento di difficoltà nella gestione dello Stato, con una diarchia dei poteri che contiene inevitabili rischi. Rafforzando dunque alcuni poteri del Presidente della Repubblica si potrebbe garantire un governo stabile del paese.

Il Presidente della Repubblica presiede il Consiglio supremo della politica e della difesa, nomina il primo ministro, può chiedere al *premier* la verifica della fiducia in Parlamento, scioglie le Camere. A questi potrebbero essere aggiunti alcuni altri poteri, per consentire ai cittadini che lo hanno votato di essere rappresentati. Non si tratta del sindaco d'Italia, come nel dibattito giornalistico viene raffigurato, ma di un Presidente che si pone al di sopra degli schieramenti e nello stesso tempo conduce una politica internazionale

in funzione del rafforzamento dell'Italia. È proprio da questo punto di vista che l'Europa ha una sua importanza, in rapporto all'europesismo ed alla forma di Stato. I trattati europei devono essere immediatamente esecutivi e non possono passare attraverso la ratifica dei Parlamenti degli Stati membri, anche al fine di consolidare quel grande percorso politico che da cinquant'anni viene seguito per giungere ad un unico Stato europeo. Tale aspetto, comunque, è da chiarire e da specificare. Uno Stato può tecnicamente bloccare una deliberazione europea se lo richiede il Parlamento stesso, eliminando il meccanismo attuale che prevede che ogni decisione europea debba essere sottoposta ai singoli Stati. Ciò non facilita l'integrazione economica — a maggio vi sarà l'entrata nella moneta unica — ed in prospettiva non consentirebbe un vero Governo europeo, che tutti noi invece auspichiamo.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
LORENZO ACQUARONE (*ore 18,05*)

PAOLO RICCIOTTI. Sui problemi della giustizia, Rinnovamento italiano ha precisato — anche nelle sedi opportune — che la visione alla quale si ispira prevede che la costituzionalizzazione dei diritti dei cittadini sia considerata un fatto positivo. Concordiamo pertanto con il relatore su tali posizioni. Siamo tuttavia convinti dell'esigenza di ampliare tale concetto, senza che ciò oltre tutto comporti la separazione del CSM. Riteniamo inoltre che l'autonomia della magistratura sia irrinunciabile anche a garanzia dei cittadini.

Sul bicameralismo, e conseguentemente sulla legge elettorale, siamo favorevoli alla differenziazione tra Camera e Senato, il quale può essere composto in parte da senatori eletti ed in parte da rappresentanti delle regioni. Sul numero lasciamo libertà di coscienza ad ogni singolo deputato, ma riteniamo che una riduzione dei membri della Camera e del Senato sia un fatto serio. A questo riguardo, però, bisognerebbe anche verifi-

care l'organizzazione del rapporto, in tutte le nazioni che parteciperanno all'Unione europea, tra cittadini e numero degli eletti. Ciò permetterebbe, al momento dell'unificazione, di avere velocemente in ogni Stato un sistema di rappresentanza simile. Il numero, quindi, potrebbe essere di 600 o di 500 membri ma, come dicevo, bisognerà verificarlo concretamente, alla luce del rapporto tra cittadini elettori ed eletti.

In conclusione, la legge elettorale dovrà essere conseguente alla forma di governo che andremo ad approvare.

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

PAOLO ARMAROLI. Signor Presidente, signori relatori, sparuti colleghi, onorevoli banchi, il presidente del mio partito (tutti, prima o poi, mettiamo la testa a partito), l'onorevole Fini, considerava la bicamerale un viottolo, almeno per tre buoni motivi. Primo: perché la riforma riguardava e riguarda soltanto la parte seconda della Costituzione e non anche la prima, nella quale all'Assemblea costituente sinistre e democrazia cristiana dettero luogo a compromessi sui quali forse oggi sarebbe stato ragionevole tornare. Secondo: perché temevamo che il popolo non fosse immesso nel circuito riformatore; terzo: per scarsa mania, perché non c'è due senza tre e la Commissione Bozzi prima e la Commissione De Mita-Iotti poi avevano svolto un egregio lavoro che purtroppo non è stato mai esaminato dalle Assemblee parlamentari.

Entrati infine nella bicamerale abbiamo fatto la nostra parte e l'abbiamo fatta fino in fondo, contribuendo in maniera determinante all'impostazione generale della riforma e, in particolare, all'elezione popolare del Capo dello Stato, come avviene (ha ragione il relatore Salvi a ricordarlo) nella maggior parte delle democrazie europee.

Adesso riteniamo che *pacta sunt servanda*. Solo rifondazione comunista si è platealmente, quanto legittimamente, dissociata ed ha svolto una relazione di

minoranza; una scelta che noi rispettiamo ma che non possiamo condividere. Tutte le altre forze politiche hanno detto « sì » alla riforma ed ora alle parole debbono seguire i fatti concludenti. L'auspicio è che entro aprile la Camera dei deputati trasmetta al Senato della Repubblica il provvedimento e che per la fine dell'anno il procedimento legislativo sia completato, allo scopo di far svolgere il referendum popolare nella primavera del 1999.

Anche se tutto andrà *de plano* esistono tuttavia molti rischi; il principale, a mio modo di vedere, è quello della previsione a cascata di leggi costituzionali ed ordinarie di attuazione, che potrebbero rinviare la riforma costituzionale alle calende greche. Anche di questo dobbiamo farci carico presto e bene.

Vengo ora ad alcune annotazioni, sia pure marginali, relativamente al progetto di riforma. Per quanto riguarda l'articolo 56, è stato annacquato un principio schiettamente liberale. Soprattutto PDS e popolari hanno avuto paura del coraggio e così la rivoluzione liberale auspicata dal presidente D'Alema rischia di restare sulla carta.

È giusto l'impianto federale, con il ribaltamento dell'articolo 117, e con tutto ciò che ne consegue, come accade in tutti gli ordinamenti federali.

Per quanto riguarda la figura ed i poteri del Presidente della Repubblica, noi ovviamente plaudiamo all'elezione popolare diretta del Capo dello Stato, anche se la consideriamo un po' dannunzianamente una vittoria mutilata, perché all'elezione poi non corrispondono poteri del tutto adeguati. Nell'atlante costituzionale che ci ha appassionato questa mattina ed oggi pomeriggio direi che, anziché andare a Parigi, siamo andati a Vienna oppure a Lisbona.

In base all'articolo 66 su proposta del Primo ministro il Capo dello Stato nomina e revoca i ministri. Giusto: difatti la sfiducia al singolo ministro, non più ammessa dall'articolo 74, altro non era che un surrogato di quel potere di revoca stranamente non previsto dalla Costituzione del 1948, tanto è vero che il caso