

dell'onorevole Mancuso, unico ministro sfiduciato dal Parlamento, si è potuto verificare perché non era più caro alla maggioranza parlamentare e al Governo del quale faceva parte.

Come dicevo, stranamente la Costituzione del 1948 non prevede il potere di revoca. Ma forse non troppo stranamente, perché allora — è noto —, nel 1947 i comunisti vollero annegare la figura del Presidente del Consiglio nel mare magno della collegialità ministeriale. Gli organi monocratici a sinistra facevano paura, non solo per ragioni teoriche, ma anche per ragioni politiche, perché nel collegio c'erano tutti, mentre l'organo monocratico non è divisibile.

Stamane il senatore Salvi ha affermato che, quando è prevalsa l'elezione popolare diretta, egli, che l'onorevole D'Alema nel suo libro *La grande occasione* annovera tra i fautori del semipresidenzialismo (è stata una rivelazione: io non me n'ero accorto, forse perché sono svagato)...

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Vede, Armaroli, la vita!

Non posso certo contraddire il segretario del mio partito!

PAOLO ARMAROLI. Dicevo che il senatore Salvi ha detto che sarebbe stato conseguente alle premesse. Forse — mi domando e le domando, senatore Salvi — ciò non risponde esattamente al vero, perché ella pian piano ha spogliato il Capo dello Stato delle sue prerogative: in uno dei due modelli c'era un Capo dello Stato con medaglie, giubba, feluca ed altro, poi l'ho visto alla fine in mutande, ridicolizzato! Ma forse è una mia personale impressione.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Quello è un altro, onorevole Armaroli!

PAOLO ARMAROLI. Può darsi: un sosia, un clonato!

MASSIMO D'ALEMA, *Presidente della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*. Quello è il presidenzialismo!

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Quello ridicolizzato, in mutande!

PAOLO ARMAROLI. Poi resta l'incognita, ben sottolineata dal presidente D'Alema nel suo libro, degli esatti confini tra Capo dello Stato e capo del Governo. Ma anche su questo il senatore Salvi si è intrattenuto con parole tranquillizzanti.

Per quanto riguarda l'articolo 70, non sono condivisibili i limiti al potere di scioglimento che la Costituzione del 1948 in realtà non prevede.

Per quanto riguarda l'articolo 71, è giusto che siano previsti atti presidenziali non sottoposti a controfirma ministeriale, laddove siano atti tipicamente presidenziali.

Per quanto riguarda il Parlamento — l'articolo 77 — la rappresentanza elettiva tra i sessi in realtà fa torto alle donne, ma questo è un antico discorso che non voglio riprendere.

Articolo 79: è giusto abolire i senatori a vita, che potrebbero alterare il rapporto tra maggioranza ed opposizione.

Articolo 82: per l'adozione dei regolamenti parlamentari, se non erro, nella scorsa legislatura il PDS aveva proposto la maggioranza dei due terzi dei componenti. Oggi invece si torna alla maggioranza assoluta. Mi chiedo piuttosto ingenuamente, o falsamente ingenuamente: perché?

ANTONIO SODA. È stata una proposta vostra, del Polo!

PAOLO ARMAROLI. No, non mi pare. Non poteva esserlo, d'altra parte.

Articolo 83, secondo comma: ho delle perplessità in relazione al numero legale ridotto ad un terzo dei componenti; meglio sarebbe ripristinare la norma vigente.

Articolo 83, ultimo comma: già oggi, con il nuovo regolamento della Camera, le

proposte dell'opposizione sarebbero garantite. Però, e mi rivolgo in particolare all'onorevole Soda, c'è un « ma » grosso come una casa: infatti, scatta in Commissione l'abbinamento, e così il testo che va in aula è fatalmente della maggioranza. Proposte dell'opposizione, addio? Vedremo!

Articoli 88 e 90: finalmente un bicameralismo bilanciato con leggi bicamerali e monocamerali e un Senato organo di garanzia.

Articolo 95: è forse eccessivo assicurare a tutti i disegni di legge governativi tempi certi di decisione, così come previsto nel progetto di riforma; infatti, il regolamento della Camera non si muove esattamente in questa direzione, onorevole Soda, perché prevede che soltanto alcuni dei disegni di legge governativi possano avere tempi certi (se non erro, non più di cinque ogni tre mesi, da programma), mentre invece la riforma costituzionale sarebbe ancora più pangovernativa.

Articolo 97: troppi 800 mila elettori per indire i referendum, anche perché le assemblee regionali restano in numero di cinque, così come nell'attuale Costituzione, e no anche al contingentamento dei referendum, perché una concezione autenticamente liberale vorrebbe che sia il popolo a decidere in merito; se sono troppi, li diserta.

Articolo 99: troppi 45 giorni per la conversione dei decreti-legge; visto che a convertirli è soltanto la Camera dei deputati, potrebbe tranquillamente rimanere lo spazio temporale di 30 giorni.

Articolo 105: perché è stato soppresso il primo comma, che affida alle Camere il controllo sull'attuazione delle leggi?

Articolo 109: attenti all'« authoritymania ». Qui mi avvalgo della metafora del Presidente Violante: le *authority* stanno diventando un po' come dei palloncini, che vanno su verso il cielo, e il filo che li lega a terra è sempre più invisibile. Quindi, sì alle *authority*, ma stiamo attenti a non abusarne.

Articoli 134 e seguenti: mi occupo marginalmente dei temi della giustizia, già al centro dell'attenzione in precedenti

interventi. La Corte costituzionale rischia di essere sommersa dai ricorsi; è vero che da quindici saranno venti, ma francamente il lavoro sarà sempre più oneroso per i giudici della Consulta.

Articolo 135: è giusto che per cinque anni dopo la scadenza il giudice costituzionale non possa ricoprire incarichi governativi, soprattutto alla luce della prassi di questi anni; dopo tanti anni sull'attenti, meritano un po' di riposo.

Sì, presidente D'Alema, questa è davvero una grande occasione. Vediamo di non sciuparla, perché se non andremo avanti torneremo indietro, ai tempi della prima Repubblica, ai tempi dell'eterna palude. Grazie (*Applausi dei deputati del gruppo di alleanza nazionale*).

Proposta di assegnazione di un disegno di legge in sede legislativa.

PRESIDENTE. Comunico che sarà iscritta all'ordine del giorno della seduta di domani l'assegnazione, in sede legislativa, del seguente disegno di legge, che propongo alla Camera a norma del comma 1 dell'articolo 92 del regolamento:

alla IV Commissione (Difesa):

« Disposizioni per la sostituzione del personale delle Forze armate impiegato in servizio di controllo del territorio in Sicilia e nella provincia di Napoli » (4386), con il parere delle Commissioni I, V, VII e XI.

Si riprende la discussione (ore 18,22).

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

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

PIER PAOLO CENTO. Signor Presidente, colleghi, le relazioni di questa mattina e il lavoro svolto in Commissione bicamerale consegnano all'aula una pro-

posta che non solo merita approfondimenti, come è ovvio, ma che necessita anche di significativi chiarimenti e modifiche. Sbaglia chi ritiene che sia compito di quest'Assemblea demolire pregiudizialmente l'importante lavoro della Commissione bicamerale, ma sbaglia anche chi vede l'Assemblea di Montecitorio come luogo di ratifica delle decisioni prese dalla Commissione a cui guardare con diffidenza nel prosieguo dell'iter di queste importanti riforme.

Vi è un aspetto generale e fondamentale che a mio avviso non è convincente nella proposta di riforma in esame, l'idea che dalla crisi del sistema istituzionale e politico italiano si possa uscire riducendo ruolo e funzioni del Parlamento quale espressione vera ed autentica della sovranità popolare, semplificando dall'alto e in modo verticista la struttura della democrazia rappresentativa e decisionale, con un nuovo, certamente moderno ma non meno pericoloso rischio di autoritarismo.

La scelta dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica, ma anche la supposta alternativa (che in realtà non è tale) di una elezione diretta popolare del Presidente del Consiglio dei ministri, è sbagliata e pericolosa, forse anche contraddittoria con i principi fondamentali della Costituzione, nel merito illusoria perché pretende di individuare scorciatoie istituzionali a problemi che in realtà sono della politica e della complessità della società italiana. Su questo punto mi batterò con decisione per una modifica sostanziale degli indirizzi emersi nella Commissione bicamerale, anche con l'ausilio di molte associazioni, riunite nel comitato per la democrazia costituzionale. Sono stato portatore di molti emendamenti proposti da tali associazioni come uno dei contributi che era giusto portare in quest'aula nel corso di tale discussione.

Per brevità di tempo mi soffermerò ora sul capitolo delle garanzie, non prima di aver sottolineato come sia importante, anche se non sufficientemente adeguata, la proposta sul federalismo, anche in relazione all'ipotesi di riforma del bicameralismo. Non convincente appare l'idea,

che sembra emergere in questi ultimi giorni, di ridurre o addirittura sopprimere nelle grandi aree metropolitane il ruolo delle province, le quali dovrebbero invece essere rafforzate come antidoto al rischio di un nuovo centralismo, questa volta regionale.

Venendo al capitolo delle garanzie, voglio innanzitutto ringraziare per il lavoro da lui svolto il relatore Boato, al quale, pur non condividendo parte delle sue proposte, è doveroso esprimere solidarietà per quella che a volte è stata una campagna di linciaggio pregiudiziale scatenata non tanto contro le sue proposte quanto contro la sua persona e la sua storia politica.

Nel capitolo sulle garanzie vi è una parte che in questi mesi è stata poco valorizzata, quasi compressa dall'interesse esasperato, seppure importante, per il futuro del CSM o per le carriere dei magistrati. Poco si è parlato delle importanti novità introdotte come garanzie dei cittadini, la costituzionalizzazione del concetto del processo giusto e rapido, della parità tra accusa e difesa, del valore prioritario del contraddittorio orale. Per noi (e credo di interpretare l'opinione di tutti i verdi) i valori espressi negli articoli dedicati alle garanzie del cittadino sono fondamentali. Il Parlamento, nella sua sovranità, deciderà e discuterà liberamente sul CSM e sulle carriere dei giudici e noi esprimeremo le nostre opinioni, ma la parte relativa al rapporto tra cittadini e giustizia dovrà comunque essere salvaguardata dalle contingenze del dibattito politico, perché rappresenta l'assunzione di un riferimento generale che deve diventare parte integrante dei valori fondanti della nostra Costituzione e della cultura giuridica nel nostro paese. Per la prima volta, infatti, il cittadino non è più oggetto ma soggetto della giustizia e del suo funzionamento, mentre gli operatori della giustizia, siano essi avvocati o magistrati, ritrovano quella funzione di servizio quasi silenziosa ma non per questo meno essenziale che soprattutto negli ultimi anni sembrano aver perso.

La rivendicazione coerente e decisa dell'autonomia e della indipendenza della magistratura come uno dei pilastri fondamentali della nostra Costituzione deve rimanere in questo processo di riforma e di affermazione delle garanzie un valore irrinunciabile. Solo nell'ambito di ciò è possibile rimodulare l'organizzazione del CSM mantenendo la sua unicità, separare le funzioni del pubblico ministero da quelle del giudice nell'ambito comunque dell'unicità dell'ordinamento, ma soprattutto respingere quelle posizioni che vorrebbero l'elezione popolare dei pubblici ministeri o il venire meno dell'obbligatorietà dell'azione penale.

Il capitolo delle garanzie è tanto più importante se si considera la necessità, ormai non più rinviabile, di superare le emergenze giudiziarie che dagli anni settanta in poi hanno caratterizzato le scelte del potere legislativo e l'esercizio delle funzioni della magistratura, fino al punto di mettere a rischio le stesse regole costituzionali e generali della nostra Carta fondamentale. In quella stagione delle emergenze non c'è stato conflitto tra politica e magistratura, come in maniera semplicistica e sbagliata si afferma oggi, ma entrambi questi poteri hanno consapevolmente e gravemente usato il luogo giudiziario, il processo e il diritto penale per regolamentare i conflitti e le contraddizioni della società, fino al punto di uno strumentale, reciproco travalicamento dei poteri, ormai non più accettabile in una democrazia matura.

La riforma della nostra Costituzione dovrà su questo terreno scrivere parole chiare, rendere possibile quel voltare pagina che per essere equo deve saper chiudere anche con le conseguenze giudiziarie delle emergenze del passato — tra queste, soprattutto e innanzitutto, quelle maturate negli anni settanta, che hanno coinvolto migliaia di cittadini e cittadine del nostro paese — e aprire una nuova pagina di diritti e di garanzie per tutti, non solo e non tanto per i potenti di turno, ma per il cittadino comune. Non priva di valori, in questo contesto, è anche la proposta della Commissione bicamerale

di modifica dell'articolo 79 della Costituzione, eliminando il *quorum* di due terzi e riportando all'origine la previsione della possibilità del Parlamento di concedere amnistie o indulti.

In conclusione, onorevoli colleghi, mi auguro che il Parlamento possa affermare nell'esame degli articoli della riforma una volontà non in contrapposizione, ma in continuità con i principi ispiratori della nostra democrazia costituzionale e parlamentare. Infatti, come opportunamente ci ricorda Giuseppe Dossetti, la Costituzione italiana del 1948 porta l'impronta di uno spirito universale in un certo modo « transtemporale ». Il nostro compito è quello di adeguarlo alle nuove necessità di una democrazia matura e moderna, ma anche più rispettosa di quel pluralismo di identità politiche e bisogni sociali senza cui verrebbe meno l'autenticità della sovranità popolare.

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

GIUSEPPE GAMBALE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, nel prendere la parola in questo dibattito voglio innanzitutto ringraziare i componenti della Commissione bicamerale, il suo presidente e i relatori che hanno svolto in questi mesi un lavoro prezioso e difficile che ha consentito al lungo dibattito sulle riforme di giungere finalmente oggi in quest'aula.

È già stato ricordato il tormentato cammino che in questi ultimi anni hanno avuto le riforme costituzionali. Vi è però un passaggio che vorrei sottolineare. È vero che l'esigenza di mettere mano alla riforma della seconda parte della Costituzione ha radici antiche, ma non possiamo dimenticare che questo processo di cambiamento si inserisce in un momento di profonda transizione del sistema politico del nostro paese, che ha subito due forti scossoni: Tangentopoli e la vicenda referendaria. Quest'ultima in particolare, se ha rappresentato la voglia di cambiamento dei cittadini ha però portato nel sistema politico e istituzionale guasti profondi. A distanza di cinque anni dal

referendum del 18 aprile 1993, che segnò l'avvento del maggioritario, non posso non constatare che l'aver cambiato un sistema elettorale senza aver prima ridisegnato la forma dello Stato e di governo e un adeguato sistema di garanzie e controlli democratici ha creato guasti enormi. Abbiamo sempre detto che la legge elettorale era l'ultimo tassello di una riforma dello Stato e invece abbiamo seguito un procedimento inverso.

Oggi però siamo qui per parlare nel merito del nuovo assetto del nostro paese. Ho apprezzato in questi mesi l'ostinazione con cui la Commissione bicamerale è stata voluta e portata avanti nonostante le difficoltà e le polemiche. Di questo va dato atto al suo presidente ed ai componenti di tutte le forze politiche. Nel nuovo processo costituente nessuno si deve sentire escluso ed ognuno deve dare il suo contributo, come ha ribadito anche stamattina il presidente D'Alema. La sensazione che abbiamo avuto in molti, però, è che questo dibattito in bicamerale sia stato troppo spesso condizionato dal contingente, dal quotidiano della politica e soprattutto da controversie di una transizione lunga e ancora in corso. Inoltre, che non vi siano stati una sintesi e un accordo alto su un'idea dello Stato e della democrazia adatta ad incarnare quei principi contenuti nella prima parte della Costituzione; un accordo ed una sintesi certamente da ricercare anche con le opposizioni perché questi sono temi che possono raccogliere maggioranze non precostituite. Altra cosa, però, è trovare maggioranze sempre diverse su singoli argomenti, rischiando di perdere o non definire mai un disegno unico che abbia in sé una sua compiutezza.

Ora siamo qui proprio per discutere, per migliorare e dare il nostro contributo affinché non sia vanificato il lavoro sin qui svolto, anche perché credo non ci saranno altre verifiche di merito con cui i cittadini potranno davvero esprimersi. Il referendum finale, infatti, che pure la legge costitutiva prevede, sarà unico e quindi incapace di dare contributi di merito. Prevarrà la voglia di riformare,

come è giusto che sia; tanti caricheranno quel « sì » al nuovo progetto costituzionale di attese e di speranze di giustizia sociale, di sviluppo, di lavoro, per uno Stato migliore. E allora è questo il luogo e il momento per lavorare tutti, presto e bene.

D'Alema questa mattina diceva che il nostro obiettivo è l'accrescimento dei poteri del cittadino e della sua partecipazione nel rapporto con le istituzioni: un cittadino più libero e più maturo. Questa sfida la condivido pienamente ed è anche la ragione del mio impegno politico: una democrazia compiuta, partecipata, sostanziale, comunitaria. Una democrazia insomma dove davvero il cittadino ha più potere di controllo, dove diminuisca la delega e aumenti la partecipazione.

Da questa democrazia però siamo ancora molto lontani e a volte mi pare che facciamo passi indietro invece che avanti. Spesso ci riferiamo alle esperienze degli altri paesi europei occidentali, ma se guardiamo ad altre democrazie non possiamo non tener conto che ci sono sistemi elettorali, come il maggioritario, che causano a lungo andare una crescita dell'astensionismo. Così come i sistemi presidenzialisti comportano un'eccessiva personalizzazione della politica, che in una società come la nostra, fortemente caratterizzata dal potere dei *media* e dell'informazione, rischia di minare alla base la stessa democrazia. Se pensiamo all'esperienza dei sindaci eletti direttamente, che pure ha consentito una rinascita di tante città, a cominciare dalla mia, ritengo che alcuni problemi dobbiamo porceli, in merito soprattutto alla reale possibilità per i cittadini e i partiti di partecipare e incidere sulle scelte amministrative, così come dimostra — lo ricordava l'onorevole Armaroli prima di me — l'ormai sempre più frequente ricorso ad *authority* o strumenti analoghi, comunque esterni al Parlamento e spesso sottratti al suo controllo.

Nel poco tempo che ho a disposizione, vorrei toccare due punti che ritengo importanti: la forma dello Stato, in riferimento ad un governo delle autonomie ed il sistema delle garanzie, con particolare riferimento alla giustizia. Ciò vuole essere

un piccolo contributo a questo dibattito, frutto di un ragionamento fatto insieme ad alcuni amici espressione di una sensibilità del cattolicesimo democratico.

Per quanto riguarda autonomia e federalismo, è necessario ancorare qualunque progetto alla storia del nostro paese. Non si tratta infatti di dar luogo artificiosamente ad una costruzione più o meno federalista, di cui oltre tutto sfuggono le ragioni profonde. Il federalismo da poter attuare in Italia, infatti, è cosa ben diversa dal comune concetto di federalismo, cioè l'unione di più enti di uguale livello. È piuttosto un'idea di governo delle diverse entità in vista del bene comune di tutte le comunità. Per questo penso che se si vogliono cercare ragioni giustificatrici del progettato governo delle autonomie, bisogna rifarsi alla storia italiana e scoprire in questa storia le radici culturali, le peculiarità civili e le risorse sociali ed economiche delle singole popolazioni che hanno formato, dal Medioevo all'unità, la composita e ricca realtà italiana.

Si tratta quindi di stabilire in quale modo è possibile salvaguardare quei valori e sviluppare quelle risorse nel quadro della società nazionale. Il governo delle autonomie dovrebbe corrispondere, a mio avviso, a queste finalità e soprattutto conciliare due opposte esigenze: assicurare l'autonomia politica delle comunità territoriali e, nello stesso momento, assicurare l'armonizzazione delle peculiarità e delle risorse locali, per il bene di tutta la comunità nazionale e poi della più ampia comunità europea. Si sono così forgiati i termini di federalismo « cooperativo », « solidale », « partecipativo »; bisogna in concreto vedere come attuare le due suddette esigenze.

Prendiamo allora le mosse dall'idea della sovranità popolare. È noto che nell'età moderna l'idea della sovranità è stata collegata allo Stato nazionale, con una duplice chiusura, sia verso l'alto sia verso il basso. Oggi, come ha ricordato anche questa mattina il presidente D'Alema, assistiamo ad una cessione progressiva di pezzi di sovranità da parte dello Stato centrale, sia sul versante esterno, per

l'esigenza di una sempre maggiore integrazione a livello europeo e mondiale, sia sul versante interno, per l'esigenza di riconoscere e tutelare le comunità locali e territoriali. La sovranità tuttavia non è divisibile; essa è tutta intera del popolo, in ciascuna parte di esso. È il popolo che la detiene per curare i propri bisogni di collettività a tutti i livelli, dal comune alla regione, alla nazione. Ciascuna comunità territoriale deve definire le proprie capacità e i propri bisogni. Di queste capacità e di questi bisogni l'ente regione deve farsi interprete, espressione e portatore nelle relazioni con gli altri enti regionali e con l'ente di livello superiore.

Bisogna poi distinguere le necessità delle comunità a cui poi deve dare risposta l'ente locale, quelle cui poi deve dare risposta l'ente regionale e quelle cui poi deve dare risposta l'ente nazionale, secondo il principio di sussidiarietà. La sfida che la storia ci pone è quella di unirsi per conservare le nostre diversità, creare un potere federale per la salvaguardia delle nostre autonomie. Così mi sembra che si possa costruire dal basso un impianto federalista che, rispettando la più piccola identità, sia capace di dialogare, anche a livello più alto, con la Comunità europea. Si attua, in questo modo, il fondamentale principio di reciprocità, che regge le relazioni organiche tra più parti di un unico corpo, per cui ciascuna parte sviluppa le proprie risorse e le proprie capacità perché siano al servizio di tutto il corpo.

All'ordinamento delle autonomie devono corrispondere adeguate forme di rappresentanza politica e di governo. All'esigenza della rappresentanza si dovrebbe dare soddisfazione con il superamento del bicameralismo perfetto, istituendo, a fianco della Camera dei deputati, la Camera o Senato delle regioni. La Camera delle regioni dovrebbe essere composta dai rappresentanti eletti dalle regioni; a tale scopo ritengo necessario adottare un sistema di elezione unico per le Assemblee regionali e per i rappresentanti delle Camere delle regioni.

Ma la struttura dello Stato delle autonomie richiede un forte e bilanciato potere centrale, proprio per rispondere alle esigenze di concertazione, cooperazione ed integrazione.

Passo ora ad affrontare il tema del sistema delle garanzie, la delicata questione giustizia. Lo stesso onorevole D'Alema, tempo fa, ha dichiarato: «Nessuna discussione sulla giustizia può prescindere dal fatto che questo paese è giunto ad un passaggio di cambiamento dal quale può uscire un'Italia più aperta, più libera e moderna, anche perché abbiamo conquistato una soglia di controllo di legalità che prima non c'era». Non c'è da meravigliarsi se intorno alla giustizia sono sempre aspre le polemiche e le controversie. La giurisdizione è funzione estremamente delicata che non tollera violenze: ne vanno di mezzo, oltre ai diritti dei cittadini, le fondamentali libertà civili. Pertanto, qualsiasi revisione dell'ordinamento della giurisdizione deve avvenire nel chiaro rispetto dei principi fondamentali e delle regole del diritto.

Ritengo, inoltre, che il contrasto venutosi a creare tra magistratura e classe politica si sia sviluppato in un sistema politico-istituzionale per decenni bloccato, in quanto non ha conosciuto il regime dell'alternanza, e caratterizzato, fino a qualche anno fa, da un'alta concentrazione del potere politico nei partiti, che si è sovrapposto alla funzione legislativa e di governo, per cui, sostanzialmente, l'unico mezzo di garanzia a favore della legalità è stata l'azione della magistratura.

Nel nuovo sistema istituzionale, che dovrebbe vedere più sedi di potere, centrali e territoriali, forti ed in equilibrio tra loro, il rispetto del diritto dovrebbe essere maggiormente assicurato e diminuirebbe, quindi, il ruolo di tutela della legalità svolto finora in modo necessariamente preponderante dalla magistratura nei confronti di un ceto politico prevalente nelle istituzioni: la politica riprenderebbe così il suo ruolo.

Inoltre, nell'ordinamento delle autonomie andrebbe prevista la costituzione di organi di giustizia territoriali più agili e

più vicini ai reali bisogni di tutela della convivenza sociale e dei diritti dei cittadini. Penso soprattutto alla giustizia civile, quella che più da vicino tocca spesso il cittadino.

Ciò detto, ritengo necessario ribadire che va mantenuta ferma l'indipendenza degli organi giudiziari, come cardine dell'ordinamento dello Stato e della vita stessa della democrazia, indipendenza che ripete la propria legittimazione dall'affermazione del diritto e della legge e non dal consenso politico. È da questo che derivano la fondamentale ragione della distinzione della giurisdizione dalla politica e la necessità di mantenere l'obbligatorietà dell'azione penale.

Certamente sussiste la necessità di rendere compatibile detta indipendenza con il principio dell'unità dello Stato e con la certezza del diritto. Il primo di detti fini può essere raggiunto stabilendo opportune forme di raccordo tra il CSM, cui deve essere riconosciuto anche il ruolo di rappresentanza costituzionale dell'ordine giudiziario nei rapporti con gli altri poteri dello Stato, le due Camere ed il Governo, in ordine all'andamento dell'azione giudiziaria. Ritengo che l'organismo adatto per questo scopo sia proprio il CSM, perché nettamente distinto dagli organi giudiziari, escludendo quindi che il raccordo con le Camere avvenga attraverso questi ultimi organi, perché ciò comprometterebbe l'indipendenza della giurisdizione e contrasterebbe con il principio della fondamentale distinzione delle funzioni dello Stato.

Per questa stessa ragione sono contrario alla separazione delle carriere dei giudici e dei magistrati del pubblico ministero ed all'istituzione di due separati Consigli della magistratura.

Riguardo al CSM, con adeguate forme di elezione o nomina dei membri togati e laici del predetto organo, si dovrebbe poi tendere a ridurre il lamentato tasso di politicizzazione e ad assicurarne il carattere di rappresentatività dell'ordine giudiziario.

Il secondo fine — la certezza del diritto — può essere conseguito disciplinando l'attività giudiziaria con norme ordina-

mentali e di funzionamento degli uffici giudiziari. Si tratta di ridare autorità e responsabilità ai capi degli uffici superiori (procure generali e corti), il tutto completato con le opportune riforme processuali, recuperando — credo — anche forme del processo penale più consone alla nostra cultura e tradizione giuridica, rivalutando il ruolo del giudice nella fase delle indagini preliminari, dinanzi al quale l'accusa e la difesa possano svolgere la propria attività su un piano di parità, e facendo così recuperare al processo più celerità e razionalità.

Siamo appena all'inizio di questa importante discussione. Se questa Assemblea e quindi tutti noi saremo capaci di ascoltarci reciprocamente e di prestare ascolto alle istanze che vengono dalla società, credo che potremo dare un contributo di vero progresso democratico al nostro paese nel rispetto di quei principi contenuti nella prima parte della nostra Carta costituzionale per i quali si sono battuti i nostri padri costituenti e nei quali ancora oggi tutti noi ci riconosciamo (*Applausi dei deputati dei gruppi della sinistra democratica-l'Ulivo e dei popolari e democratici-l'Ulivo*).

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

ARMANDO VENETO. Signor Presidente, signor presidente della Commissione bicamerale, onorevoli colleghi, il tema della giustizia ha rilevanza centrale rispetto al dibattito in corso, è uno dei nodi strutturali da sciogliere, eppure esso viene giocato su profili piuttosto bassi, tra cronaca e storia. Il massimo della storia possibile sembra essere rappresentato dalla circostanza che il tema della giustizia possa coinvolgere addirittura la tenuta della coalizione di Governo. Sul piano più semplicistico della cronaca, pare che il tema della giustizia in qualche modo risulti influenzato dalle vicende della cronaca medesima, dalla circostanza che taluni fatti possano in qualche misura incidere sul cammino della modifica del-

l'assetto costituzionale rispetto al tema della giustizia. Sicché potrebbe sembrare che questo problema debba essere, per un verso, banco di prova perché ciascuno mostri la propria forza e che, per altro verso, si risolva affermando che esso è strumentale per castigare qualcuno, per provocare rivincite, per aumentare poteri, per far mantenere posizioni di forza. Ritengo che tutto questo minimizzi il valore da attribuire alla centralità del tema.

Allo scopo di dimostrare intanto a me stesso come il momento sia importante e l'argomento centrale per la costruzione di uno Stato moderno, voglio misurarmi con la prospettiva di innestare un discorso che, da un'altra angolazione, dia conto proprio della esigenza di modificare ora ed in questa sede il « pianeta giustizia » e tutti gli aspetti che sono contermini rispetto al nodo essenziale che la questione della giustizia determina.

È un discorso questo che — consentitemi di dirlo — può appartenere soltanto a forze moderne, progressiste, capaci di interpretare la storia, di precorrerne le ragioni al di fuori di ogni prospettiva tattica che, per il solo fatto di essere tale, è indegna di dimorare all'interno di questo dibattito. Dirò subito che, a parer mio, la crisi della giustizia, della sua collocazione rispetto ai poteri e alle funzioni di uno Stato moderno è proiezione della più vasta crisi postilluminista che faticosamente adesso sta facendo emergere i nuovi scenari di organizzazione dei popoli. È cessato il tempo della ragione come motore di ogni conoscenza, della pretesa di sistemare tutto attraverso una normativa che contempra tutte le ipotesi possibili. È finito il tempo degli archetipi immutabili assunti a parametro di ogni agire umano. È allora entrato in crisi il sistema giustizia, costituito sul rapporto fattispecie legale e fattispecie astratta, tra ipotesi e previsione di carattere generale ed accadimento umano, che contemprava e per ciò stesso voleva il giudice al centro di questo rapporto a fare da arbitro della relazione tra l'archetipo e la previsione di

carattere generale e l'accadimento del singolo uomo e nel singolo momento della sua storia.

Oggi, nel tempo di una laicità che si esprime attraverso forme nuove di interazione tra accadimento e concetto, il giudice non può più essere soltanto arbitro di questo rapporto. Egli deve essere liberato dallo spazio angusto nel quale questo rapporto si costruisce e si realizza e deve essere posto nelle condizioni di ergersi sul fatto, di ergersi sull'uomo autore del fatto per giudicarlo nella specificità propria e peculiare di quell'uomo e di quel fatto, avendo così, per un verso, norme di riferimento, ma per altro verso potendo spaziare nell'universo della conoscenza, non solo gestita dalla intelligenza, ma anche da tutto quel complesso strutturale che fa l'uomo integrale allo scopo di apprezzare il fatto, il suo disvalore giuridico, per applicare la sanzione.

Per fare ciò, deve essere libero, stare al di sopra delle parti, sganciato da prepoteri e sostenuto da una corretta informazione, soggetto alla legge, ma non solo e non tanto a quella ordinaria, piuttosto ai valori essenziali che la norma costituzionale, la norma fondamentale esprime. Allora il dato fondamentale che a parer mio può e deve essere posto a fondamento delle riforme da fare è la battaglia per un giudice forte e nel contempo soggetto alla norma fondamentale: il fine è quello di un giudice forte, le cui decisioni siano rispettate dal corpo sociale, il che significa ricollocare negli ambiti propri gli altri attori del dramma giustizia, le altre parti, fra le quali quella pubblica, le altre autorità che concorrono alla migliore conoscenza possibile del fatto perché il giudice, sbagliando il meno possibile, decida al meglio.

Credo che, se questo discorso è corretto, non è possibile immaginare un giudice coabitatore, cointeressato, collegato nei *club*, nelle carriere, nelle funzioni e così via; altrimenti, bisogna dire che questa disputa è banale rispetto alla prospettiva storica, che impone una revisione sui temi della giustizia. Questa prospettata ed indimostrata preoccupazione di

un'emarginazione del pubblico ministero dall'area della giurisdizionalità intanto suona offesa nei confronti dello stesso magistrato del pubblico ministero, che non dovrebbe soffrire crisi di giuridicità, egli che è chiamato a far rispettare la legge e che dovrebbe per primo rispettarla; eppoi non vi è una ragione soltanto che sia seria, che sia fuori dalla preoccupazione dei *clan*, che possa creare condizioni di disfavore, di disagio rispetto ad una netta separazione di funzioni, necessaria se la prospettiva storica è corretta; la distinzione delle carriere è un succedaneo, che direi però logico, strutturale, ontologico.

L'occasione che ci si offre, per concludere, credo che non vada sprecata; ritengo che abbiamo la possibilità di costruire un sistema che sostituisca la strategia ai tatticismi, la libertà alle strumentalizzazioni, il servizio al potere. Abbiamo la possibilità di accompagnare la storia che si va facendo, di anticiparne l'esigenza di sciogliere grovigli tra poteri e all'interno di taluni di essi, di ridare slancio ad un'idea di giustizia più alta, perché più vera rispetto ad una legalità che, tanto più è di facciata, tanto peggio risolve i problemi della civile convivenza.

Questo sforzo dobbiamo farlo, lontani dalla cronaca e da un basso profilo della storia, rendendoci interpreti proprio di una storia che prevede la necessità che il giudice sia posto un gradino più in su rispetto a chiunque altro — ripeto, parte pubblica o privata — si affacci nell'arengo della giustizia. Questo sforzo è proprio dei veri democratici e consiste nel chiedere ai gruppi e agli interessi che essi portano di fare un passo indietro per cogliere le opportunità che sempre più insistentemente si materializzano all'orizzonte della storia. Credo che i popolari siano pronti a discutere, a ragionare, tenendo conto della circostanza che non dipende dalle prepotenze, dalle maggioranze, dalla quantità di voti modificare la storia, poiché quello che conta è mettersi accanto ad essa, ragionare con questo «essente», come dice Severino, che si va costruendo accanto a noi, riuscire ad interpretarlo e

a captarlo proprio stando lontano da quella cronaca banale che vorrebbe intristire la storia che andiamo facendo (*Applausi dei deputati dei gruppi dei popolari e democratici-l'Ulivo e della sinistra democratica-l'Ulivo*).

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

PIETRO FONTANINI. Signor Presidente, colleghi, il dibattito sulla riforma della Costituzione italiana entra finalmente in quest'aula del Parlamento.

È l'unico risultato concreto per un progetto che difficilmente diventerà legge dello Stato. È l'unico anche nella storia di questa Repubblica che è riuscito a varcare la porta di un'Assemblea parlamentare: i due tentativi precedenti di riforma (le Commissioni Bozzi e De Mita-Iotti) non avevano infatti avuto la fortuna di un dibattito in aula; il loro sforzo si era consumato solo nella pubblicazione degli atti parlamentari.

Ma questa novità, che riguarda l'attuale Commissione bicamerale, non deve illuderci circa il destino della riforma che si propone di approvare. A mio parere, due limiti pesano sulla validità di questa riforma. Il primo: non aver seguito la strada della assemblea costituente, con il relativo referendum di indirizzo. La lega nord per l'indipendenza della Padania aveva lanciato ancora tre anni fa l'idea di affidare ad un numero ristretto di persone, elette secondo il sistema proporzionale, il compito di elaborare un progetto di riforma costituzionale. I componenti di questa assemblea costituente avrebbero dovuto però ricevere dal popolo un mandato entro il quale elaborare il progetto di riforma; un mandato che avrebbe dovuto indicare chiaramente che tipo di riforma il popolo indicava come obiettivo da raggiungere.

L'attuale Parlamento non solo non ha seguito la strada dell'assemblea costituente, ma soprattutto non ha avuto indicazioni da parte dei cittadini sul modello istituzionale che dovrà uscire da queste aule. Ai costituenti di cin-

quant'anni fa, invece, gli elettori avevano dato un'indicazione chiara: si doveva costruire la Repubblica al posto della monarchia. Ora, a distanza di cinquant'anni, altre scelte sono da compiere: ad esempio, tra centralismo ed autonomia; tra statalismo e federalismo. Ma questi indirizzi sono stati preclusi da una classe politica preoccupata di perdere il potere che attualmente gli assicura la possibilità di guidare ancora questo sgangherato Stato.

Il secondo motivo riguarda l'impossibilità di riformare la prima parte della Costituzione, con l'introduzione di quei principi che potrebbero rendere la Carta fondamentale di uno Stato rispettosa delle libertà irrinunciabili sia per i popoli che per gli individui.

Questo progetto di riforma costituzionale è privo di uno dei fondamentali diritti umani: quello che riconosce il principio di autodeterminazione dei popoli.

L'Assemblea delle Nazioni Unite nel 1970 inserì nella Dichiarazione di principi concernente relazioni amichevoli tra gli Stati, la seguente affermazione: « In virtù del principio di uguaglianza, di relazioni amichevoli e di autodeterminazione dei popoli aderenti alla Carta delle Nazioni Unite, ogni popolo ha il diritto di determinare liberamente, senza interferenze esterne, il proprio *status* politico e di perseguire il proprio sviluppo economico, sociale, culturale. Ogni Stato ha il dovere di rispettare questo diritto, in accordo con le disposizioni della Carta delle Nazioni Unite. Ogni Stato ha il dovere di rispettare questo diritto, in accordo con le disposizioni della Carta delle Nazioni Unite. Ogni Stato ha il dovere di promuovere, attraverso azioni congiunte o individuali, la realizzazione del principio di eguaglianza e di autodeterminazione ».

Questi sono principi contenuti nella Carta delle Nazioni Unite.

ANTONIO SODA. Siamo d'accordo!

PIETRO FONTANINI. Al principio di autodeterminazione, si sono rifatte recentemente e continuano a rifarsi comunità

che intendono distaccarsi dagli Stati di cui fanno parte, sia comunità già a loro volta organizzate a Stato, ma non sovrane, come gli Stati membri di Stati federali (cito l'esempio classico dello Stato del Quebec in Canada), sia comunità fondate su forti vincoli etnici, ma prive di un proprio apparato governativo. È il principio che intende contrapporre il popolo al Governo che lo governa, per dare al primo, in determinate circostanze, la possibilità di liberarsi del secondo.

Una Costituzione democratica deve contenere il diritto di un gruppo o di una nazione, in qualsiasi modo formata, a staccarsi da uno Stato o a scrollarsi di dosso il Governo a cui è sottoposto. Non aver indicato una meta, anzi l'aver previsto di riformare solo la seconda parte della Costituzione, sono limiti che pesano in maniera determinante sul risultato di questa riforma.

I parlamentari della lega nord hanno presentato alcuni emendamenti per sanare la mancanza di questi principi fondamentali, come l'autodeterminazione dei popoli, anche perché la situazione che stiamo vivendo in Italia impone di indicare una via democratica alle aspirazioni dei popoli del nord.

Fintanto che un ordinamento come quello dello Stato italiano può reggersi su un grado sufficiente e diffuso di adesione del popolo o dei popoli in esso organizzati, fintanto che questo Stato realizzi in misura significativa ed effettiva gli interessi dei popoli misurati attraverso il consenso, il desiderio dell'autodeterminazione non si pone. Laddove invece siffatta realizzazione manchi all'origine o venga a mancare successivamente per una perdita di consenso tale da mettere in discussione i fondamenti politici ideologici del sistema di governo, il diritto all'autodeterminazione porta a costituire un'organizzazione alternativa e quindi l'integrità dello Stato viene a cessare.

In questo quadro di collasso della legittimazione popolare di un ordinamento riprende pienezza l'esercizio dell'autodeterminazione. Nell'attuale situazione politica italiana un insieme di po-

poli, quelli della Padania, possiedono la coscienza della loro identità e chiedono di poter mutare l'ordinamento statale per arrivare alla formazione di due entità statali distinte. A noi sembra che sia impossibile fermare questa determinazione.

Signor Presidente, il testo licenziato dopo un anno di lavoro è ancora fortemente intriso di principi che si rifanno al centralismo. Siamo di fronte ad una proposta che difficilmente potrà essere migliorata attraverso gli emendamenti. L'impianto della riforma non funziona e non servirà a migliorare le nostre decrepite istituzioni: anzi, c'è il rischio di peggiorare la funzionalità delle varie amministrazioni. Il potere legislativo che si vuole riservare allo Stato appare persino più invasivo di quello attualmente previsto dalla Costituzione. Attribuire all'esclusiva competenza statale trentuno materie, riservare allo Stato centrale il potere di intervenire in qualunque settore in ragione di preminenti interessi nazionali, attribuire alla competenza centrale la legislazione in materia fiscale e l'intero ordinamento degli enti locali, tutto ciò prefigura un modello neocentralistico nemico delle autonomie ed anche delle specialità che attualmente fanno parte dell'ordinamento costituzionale italiano.

Siamo dunque di fronte al rischio che alcune regioni a statuto speciale, se anche le Assemblee di Camera e Senato seguiranno nei loro lavori questa impostazione, perdano funzioni che negli ultimi anni lo Stato aveva loro trasferito. Cito in particolare il caso della mia regione, il Friuli-Venezia Giulia. Con la legge costituzionale n. 2 del 1983 è stata affidata al Friuli-Venezia Giulia la competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali. Se l'attuale progetto di modifica della Costituzione andrà avanti, questa legge dovrà essere abrogata: il Friuli non potrà continuare a gestire autonomamente l'ordinamento degli enti locali né la legge elettorale di comuni e province.

L'articolo 58 del progetto di legge costituzionale in esame elenca le materie sulle quali lo Stato si riserva la potestà

legislativa. La lettera *q*) prevede che « legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni e province » siano patrimonio esclusivo dello Stato. Siamo dunque in piena conflittualità.

Roma sta seguendo per le riforme una strada in controtendenza con le aspettative dei cittadini ed anche con le scelte di quegli Stati che ultimamente hanno sancito profonde modifiche al loro assetto istituzionale. In un'Europa sempre più integrata non possiamo dimenticare che il Governo laburista inglese — un Governo di sinistra — ha riconosciuto agli scozzesi ed ai gallesi il diritto di dotarsi di autonomi Parlamenti per legiferare su un ventaglio molto ampio di aspetti della vita civile. Il Governo di Londra, dando attuazione ad impegni assunti in campagna elettorale, si è riservato la competenza in cinque settori dell'amministrazione (diritti costituzionali, politica estera, difesa, moneta e sistema fiscale, lavoro e sicurezza sociale), trasferendo il resto alle autonomie territoriali.

Anche per quanto riguarda il federalismo fiscale i risultati sono molto deludenti. La proposta, sostenuta dalla lega, di attuare il principio di piena autonomia impositiva, affidando agli enti locali ed alle regioni la competenza legislativa in materia tributaria secondo il principio della sussidiarietà, è stata subito bocciata. Tale proposta, oltre a fissare un limite massimo alla pressione fiscale, uniformandosi alla media dei paesi appartenenti all'Unione europea, affidava ai comuni ed alle regioni la riscossione di tutto il gettito tributario prodotto nell'ambito geografico dei rispettivi enti. Anche la quota da trasferire allo Stato per le proprie competenze doveva trovare un limite che, secondo noi, non avrebbe dovuto superare il 15 per cento dell'intero gettito. Le regioni avrebbero potuto poi ripartire il gettito tra i comuni che le compongono secondo criteri stabiliti da una legislazione autonoma di competenza strettamente regionale. In questo modo, oltre a trasferire quantità certe di imposte a favore dello Stato, si sarebbe finalmente creata a livello territoriale una rete di controlli per

ottimizzare gli impieghi del denaro pubblico. Si trattava di norme che nelle Costituzioni europee trovano svariati esempi e che, se attuate, avrebbero fatto compiere all'Italia un salto verso il vero federalismo.

La bicamerale, votando il testo del 4 novembre, è venuta meno ad un compito molto importante, quello di trasformare il nostro paese, organizzato secondo principi centralistici, in organismo amministrativo di tipo federale.

Anche la soppressione delle norme transitorie, che consentivano di salvaguardare ciò che era stato concesso, molti anni fa, alle regioni a statuto speciale, pone queste ultime in una situazione a rischio. Il testo licenziato a giugno dalla Commissione conteneva norme che consentivano alle regioni di optare, entro il termine di due anni, per il mantenimento degli statuti oppure per la loro modifica. Ora, tali norme transitorie sono scomparse, non fanno più parte del testo su cui noi, in questi mesi, dovremo discutere e votare. Se tali norme di salvaguardia non verranno reintrodotte e soprattutto se dall'Assemblea non uscirà un segnale chiaro che dia la possibilità a tutte le regioni di avere qualcosa di speciale rispetto all'autonomia che già alcune vivono, il rischio del fallimento è molto grande.

Nel concludere il mio intervento vorrei richiamare una regione a statuto speciale, la Sicilia, a proposito della quale noi della lega abbiamo manifestato più volte l'intenzione di proporre in questa Assemblea ciò che il 15 maggio 1946 i parlamentari della Repubblica italiana hanno consentito a tale realtà dello Stato italiano, cioè di dotarsi di un vero statuto di autonomia. Lo statuto della regione siciliana si colloca a livello di legge costituzionale e fa parte dell'ordinamento dello Stato italiano.

Nell'introduzione allo statuto, l'attuale presidente della regione definisce l'autonomia di quella parte dello Stato. Leggo testualmente: « Il 15 maggio del 1946 veniva approvato lo statuto della regione siciliana. Prima di quella data, lo Stato italiano, in tutta la sua storia e nei diversi regimi politici che si sono succeduti, il

liberale prima ed il fascista poi, si era caratterizzato come Stato accentrato. Lo statuto siciliano segna quindi una svolta nella storia istituzionale italiana. Ma cosa significa autonomia regionale? Sul piano giuridico l'autonomia regionale si compone innanzitutto di due elementi. In primo luogo c'è l'autonomia legislativa, cioè il potere della regione di emanare proprie leggi nelle materie indicate dallo statuto. Quest'ultimo si riferisce a materie molto importanti come l'agricoltura, l'industria, l'organizzazione dei comuni e delle province, la pubblica istruzione, la formazione professionale, l'ordine pubblico. Le leggi, in queste materie, perciò non devono essere fatte lontano, a Roma, dal Parlamento nazionale...

ANTONIO SODA. Se ne farà una tra tre giorni!

PIETRO FONTANINI. ...ma possono essere approvate in Sicilia.

Questo è un fatto di straordinaria importanza con un significato preciso: le leggi sono approvate da un organo più vicino ai cittadini e perciò maggiormente in grado di capirne ed interpretarne i bisogni reali, i desideri, le esigenze». Questa è la volontà che penso tutti noi dobbiamo interpretare ed a cui dobbiamo sottostare: essere il più possibile vicini ai cittadini, liberare i cittadini.

Ciò si può fare solo se portiamo il potere più vicino a loro, magari — perché no — seguendo la strada dello statuto della regione siciliana. Questa è la sfida che noi porteremo all'interno di quest'aula; questo è il progetto che proporremo a quelle forze che si dichiarano democratiche e che vogliono l'autonomia per i nostri cittadini (*Applausi dei deputati del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania*).

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

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

GIACOMO GARRA. Onorevoli colleghi, una parola al collega Fontanini: vero, lo statuto siciliano è uno strumento avanzato, ispirato da don Sturzo il quale però, collega Fontanini, ammonì anche: «sì» all'autonomia; «no» al separatismo ed alla secessione. Voglio credere che il ripensamento che è venuto da un deputato della lega sia un fatto molto significativo se si rifà all'insegnamento che ricordavo: «no» alla secessione ed al separatismo; «sì» all'autonomia.

La tematica del mio intervento è quella del futuro della giustizia amministrativa nel nuovo assetto costituzionale italiano. Voglio sottolineare che l'*humus* e le radici della giustizia amministrativa sono ancora oggi e lo saranno anche domani quei principi che i padri costituenti consacrarono oltre cinquant'anni fa all'articolo 24 della Costituzione. Basilare è il principio che vi si legge al comma 1, là dove viene assicurata ai cittadini la facoltà di agire in giudizio non solo per la tutela dei diritti, ma anche degli interessi legittimi.

Gli altri postulati dell'articolo 24 sono dei corollari: così per il principio della inviolabilità del diritto di difesa e del diritto alla difesa senza oneri per i non abbienti e così anche per il principio secondo il quale gli errori giudiziari vanno riparati secondo le condizioni previste dalla legge.

Nel vigente assetto, di cui agli articoli 103 e 113 della Costituzione (che con scarsa ponderazione stiamo mandando «in soffitta» con grave nocimento per i cittadini) la tutela dei cittadini medesimi, per la salvaguardia dei loro interessi legittimi, è assicurata con la devoluzione totale del relativo contenzioso al Consiglio di Stato e agli altri organi di giustizia amministrativa (articolo 103, comma 1, della Costituzione).

Fino al 1973 la tutela degli interessi legittimi — specie dopo la declaratoria di incostituzionalità della GPA in sede giurisdizionale — era stata assicurata in unico grado dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale.

Dopo l'istituzione dei TAR, il Consiglio di Stato è diventato giudice d'appello e la

giurisdizione generale di legittimità è passata agli organi di giustizia amministrativa di primo grado previsti dall'articolo 125, comma 2, della Costituzione.

Non mi soffermo sulla giurisdizione esclusiva e su quella di merito, trattandosi di competenze che non fruiscono di garanzia costituzionale. Quali le osservazioni che sono riferibili agli assetti normativi proposti in tema di giustizia amministrativa dal testo della Commissione bicamerale? Secondo l'articolo 118 la funzione giurisdizionale è unitaria ed è esercitata dai giudici ordinari ed amministrativi. Al riguardo non si può non condividere tale affermazione di principio.

All'articolo 119 si afferma inoltre che la giurisdizione amministrativa è esercitata dai giudici dei tribunali regionali appositi, ovvero dalla corte di giustizia amministrativa « sulla base di materie omogenee indicate dalla legge riguardante l'esercizio di pubblici poteri ».

Per la Corte di giustizia della magistratura è previsto che la tutela giurisdizionale è esercitata in unico grado nei confronti dei provvedimenti amministrativi adottati dai Consigli superiori della magistratura. Il Consiglio di Stato non viene più annoverato tra gli organi di giustizia amministrativa e, ai sensi dell'articolo 113, comma 1, conserva solamente la veste di organo ausiliario, ossia di organo di consulenza giuridica-amministrativa del solo Governo.

Credo che la scelta operata dalla Commissione bicamerale in ordine all'assetto della giurisdizione amministrativa sia da rivedere e in tale direzione ho presentato pochi ed essenziali emendamenti.

Innanzitutto ho ritenuto di ribadire, nel tentare di riscrivere il testo del comma 1 dell'articolo 119, che al giudice amministrativo compete la decisione dei ricorsi a tutela degli interessi legittimi. La formulazione proposta dalla Bicamerale è alquanto equivoca e non si comprende chiaramente dalle espressioni lessicali che vi si leggono se la generalità degli interessi legittimi continui o non continui a trovare tutela in sede giurisdizionale amministrativa, il che mi preoccupa.

All'articolo 113 della Costituzione vigente è, invece, affermato che contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre — sottolineo il sempre — ammessa la tutela giurisdizionale degli interessi legittimi, oltre che quella dei diritti. Quanto sopra è altresì ribadito dal comma 2 dello stesso articolo, là dove viene escluso che la legge ordinaria possa limitare la tutela giurisdizionale per determinate categorie di atti, dovendo essere la tutela assicurata sempre ed avverso tutti gli atti della pubblica amministrazione.

Nel ventennio fascista non era stato così: sovente veniva prevista dalla legge la non impugnabilità di intere categorie di atti.

Colleghi deputati, il Consiglio di Stato non è un residuo dell'assetto dell'*ancien regime* o un retaggio di uno Stato monarchico, ereditato dopo l'unità d'Italia dal Regno di Sardegna. Il Consiglio di Stato è figlio della rivoluzione francese e fu fondato nella consorella Francia sin dal 1799, come massimo presidio dello Stato di diritto ed ebbe — e conserva tuttora — funzioni sia consultive sia giurisdizionali. Nell'ordinamento del Regno sabauda, invece, assai timido fu nel 1831 il recepimento dell'istituto del Consiglio di Stato per sole funzioni consultive.

La Francia di Jospin nel 1999 festeggerà il bicentenario dell'istituto che, come l'*école d'administration*, è il fiore all'occhiello dell'assetto statale francese. Contemporaneamente la Repubblica italiana vuole proprio cantare il *de profundis* dell'alta istituzione di palazzo Spada?

Al Consiglio di Stato, da oltre cento anni, è stata affidata la giustizia amministrativa, assicurata per oltre ottant'anni in unico grado e per oltre ventiquattro anni quale giudice di appello.

Possiamo ben dire che il Consiglio di Stato non è affatto un residuo del regime monarchico, pur potendosi evidenziare come lo strumento di tutela noto nel passato come « ricorso straordinario al re » e che dalla nascita della Repubblica è diventato ricorso al Presidente della Repubblica sia diventato negli ultimi cin-

quant'anni un presidio a difesa dei cittadini che, non potendo pagare mega-parcelle ad illustri amministrativisti, hanno preferito avvalersi della tutela in via straordinaria, sovente segnalata e suggerita, collega Boato, dalle stesse organizzazioni sindacali di massa o di categoria per il costo zero che essa comporta. Saggiungiamo che detto rimedio in non pochi casi è valso anche a temperare la rigidità e la brevità dei termini di decadenza entro i quali il ricorso al TAR è esperibile.

Convintamente, come ho già accennato, ho presentato sul tema alcuni significativi emendamenti per l'Assemblea.

Una prima ragione per conservare al Consiglio di Stato le funzioni giurisdizionali di giudice di ultima istanza non è superabile con la contraria valutazione di chi teme la commistione di funzioni amministrative e funzioni giurisdizionali.

Vi chiedo: forse il Governo ha solo funzioni esecutive e non anche legislative, come accade in sede di emanazione dei decreti-legge, e lo stesso Parlamento con il dare o il negare la fiducia al Governo non va al di là della funzione legislativa?

Una seconda ragione per la conservazione del Consiglio di Stato come giudice di ultima istanza è quella di assicurare la tutela degli interessi legittimi avverso i provvedimenti dei pubblici poteri ed altresì quella di rendere possibile la formazione di una giurisprudenza amministrativa non episodica, ma autorevole: esigenze queste funzionali alla certezza del diritto.

Aspiriamo davvero a mutuare dai modelli europei quanto può migliorare la nostra giustizia? Vogliamo porre rimedio ai mali della lentezza dei giudizi, anche se comunque la giustizia amministrativa non è ancora, per fortuna, arrivata ad imitare la lentezza della giustizia civile?

Orbene la Francia ed i modelli degli assetti e del funzionamento della giustizia amministrativa francese ci possono essere assai utili solo che noi lo si voglia. Sappiamo bene che in Italia i rimedi in sede cautelare rischiano di essere i soli rimedi conseguibili, ma è arcinoto che la sospensione di provvedimenti amministra-

tivi è un male necessario e consentibile solo se il definitivo assetto viene dato da sentenze di primo grado o di grado di appello che non sopravvengano in tempi biblici.

Dalla legislazione francese c'è molto da mutuare ai fini di una giustizia che faccia meno « accademia » e che sia molto più sollecita. Quante volte il grave ritardo con il quale interviene il giudice equivale a « denegata giustizia »!

Anche in tema di esecuzione del giudicato è stato assai importante il ruolo del Consiglio di Stato. Ma *cui prodest* eliminare tale fondamentale competenza? Di certo non giova, ma nuoce molto ai cittadini il fatto di conseguire nei confronti della pubblica amministrazione una sentenza favorevole e definitiva, ma della quale poi non si riesce ad avere l'esecuzione da parte dei pubblici poteri.

Avviandomi alla conclusione: a me sembra furore iconoclasta quello che ha inteso cancellare il Consiglio di Stato dal novero degli organi di giustizia amministrativa. Anche la cancellazione del testo della parte seconda della Costituzione della giustizia tributaria e delle relative commissioni mi sembra un grave « autogol » dello Stato.

Non riesco proprio ad immaginare che i tempi degli attuali processi civili divengano i tempi standard della giustizia amministrativa e di quella tributaria. In tal senso auspico che l'aula corregga alcune delle proposte della bicamerale.

Ci sia presente un monito: in Italia il potere di far danno che si accompagna alle cattive riforme è molto più alto del potere migliorativo delle buone riforme. Il Signore ci illumini per varare buone riforme e per scongiurare l'adozione di pessime riforme.

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Garra, ... anche per il cortese riferimento alle parcelle degli avvocati amministrativisti!

Il seguito della discussione è rinviato alla seduta di domani.

**Ordine del giorno
della seduta di domani**

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani.

Martedì 27 gennaio 1998, alle 11:

1. — Assegnazione a Commissione in sede legislativa del disegno di legge n. 4386.

2. — *Seguito della discussione del progetto di legge costituzionale:*

Revisione della parte seconda della Costituzione (3931).

— *Relatori:* D'Alema, *Presidente*; senatore D'Onofrio, *sulla forma di Stato*, se-

natore Salvi, *sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*, senatrice Dentamaro, *sul Parlamento e le fonti normative*, Boato, *sul sistema delle garanzie*. *Relatore di minoranza:* Armando Cossutta.

La seduta termina alle 19,15.

IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. PIERO CARONI

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia alle 20,45.*