

Il primo postulato è che le riforme costituzionali erano necessarie perché il processo politico degli ultimi anni aveva travolto la vecchia soggettività, i protagonisti del vecchio sistema politico e richiedeva, comunque, un aggiornamento della nostra Costituzione. D'altra parte, non la dottrina giuridica, ma questo stesso Parlamento — come ha osservato anche il presidente D'Alema — era consapevole da più di un decennio che di questo si trattasse.

Il secondo postulato (forse di carattere più personale) è che esistessero forze politiche interessate ad un profondo processo di riforma del nostro ordinamento politico, di cui — non mi stancherò mai di ricordare — la nostra Costituzione è uno strumento. L'obiettivo non è la riforma del testo, bensì la riforma dei comportamenti politici, delle prassi politiche e delle soggettività politiche. Questo secondo postulato è forse quello che, almeno secondo la mia opinione, ha incontrato maggiori difficoltà ad evidenziare un riscontro sulla realtà. Mi pare (è forse una constatazione impressionistica) che, da quando è cominciato il nostro lavoro, lo spazio riformatore si sia retoricamente ampliato ma nei fatti, forse, ristretto.

Il terzo postulato era che il nocciolo della riforma avrebbe dovuto portare a compimento il sistema bipolare. Ho ascoltato, con l'interesse che gli devo dedicare sempre e che peraltro è sincero, l'intervento di ieri dell'onorevole Cossutta. Giudico estremamente riduttivo pensare che l'articolazione culturale di una grande nazione si debba ridurre all'articolazione dei suoi partiti politici perché altro è l'articolazione delle culture ideali, altro è il meccanismo della politica. Razionalizzare e semplificare il meccanismo delle decisioni politiche non vuole mai dire semplificare le culture politiche, anzi in qualche caso significa renderle più libere, più aperte, più capaci di esprimersi. Dico tutto ciò non solo perché si trattava di una mia preoccupazione, dal momento che la mia volontà di attenzione e di dialogo si manifesta anche nei confronti della parte politica dell'onorevole Cos-

sutta, ma anche di una preoccupazione diffusa all'interno del Parlamento. Mi riferisco alla paura, direi al feticcio, che una riforma razionalizzante del meccanismo di decisione politica tagli le culture politiche e ideali presenti nel paese.

Se questi erano i postulati, la domanda che mi pongo e che tutti ci dovremmo porre è se ci siano oggi, all'inizio di questa fase difficile, le condizioni per un patto costituzionale.

Devo dire con estrema franchezza che, rispetto al momento di partenza, le condizioni sono più difficili. Questo non vuol dire che il patto non sia praticabile, ma solo che bisogna essere realisti e dire che le condizioni sono più difficili. Le ragioni di tale situazione saranno oggetto di ricostruzione storica o aneddotica o giornalistica; non credo che in questo momento ci interessino, perché sarebbero improntate allo stile della recriminazione e del rimpianto, che in questa fase nessuno deve avere: sarebbe una ricerca delle occasioni perdute.

Dunque, siamo di fronte a condizioni più difficili, la prima delle quali è che siamo tutti consapevoli, per quanta retorica possiamo fare, che il testo prodotto è, per usare un eufemismo corrente, largamente insoddisfacente, o per lo meno inferiore alle attese. Dirò in conclusione quale posizione sia onesto avere di fronte a questo testo, che ha un numero elevato di punti critici, cioè non punti insoddisfacenti per l'estetica di giuristi o per il nostro piacere dottrinario, ma punti critici perché, se accolti come sono, rischiano di porre nel meccanismo politico che vogliamo riformare elementi di complicazione e non di semplificazione.

Voglio aggiungere che non solo il testo, ma anche le condizioni politiche in questi mesi hanno reso più difficile il percorso riformatore; mi riferisco anche alle condizioni per le quali non abbiamo saputo agganciare — questa forse è una colpa di tutti — l'opinione pubblica, rendendola consapevole del valore della riforma.

I punti critici sono stati già elencati; mi richiamo anche ad alcune pregevoli parti delle relazioni, in particolare a quella del

senatore D'Onofrio, che ho trovato condivisibile sotto molti punti di vista. Vorrei prendere ad esempio un punto critico che li riassume tutti e che rende il meccanismo che abbiamo definito un meccanismo difficile, incerto, che ha bisogno di correzioni profonde.

Parto da un'osservazione che rivolgo con l'amicizia di sempre al senatore Salvi ma, in realtà, anche a me stesso per i miei vecchi vizi mentali. L'osservazione riguarda i limiti nell'uso della comparazione istituzionale. Sono sempre stato interessato alla comparazione tra i modelli di questa o quella nazione, ma quando si procede in questo modo trovo sempre un punto di debolezza perché non si possono confrontare sistemi che rispondono ad esigenze di governo della complessità molto diverse da quelle che abbiamo noi. Mi piace sentir comparare un certo modello al sistema portoghese o a quello austriaco o a quello islandese, ma poi rifletto e mi rendo conto che il governo della complessità delle società democratiche ha per noi due caratteristiche molto semplici.

Noi siamo un grande paese popoloso, non una nazione di cinque milioni di abitanti; siamo un paese in cui il ruolo della politica nella società civile, come si dice con espressione metaforica, è stato molto, molto alto. Ciò vuol dire che l'adozione di meccanismi come quello dell'elezione diretta del vertice delle istituzioni deve essere calibrata e ponderata con un'attenzione molto particolare.

Intendo dire che sul vertice delle istituzioni — vedremo se con o senza poteri — si riversano le domande, le richieste e le aspettative, che ricadono sul sistema politico del nostro paese. E l'Italia ha chiesto sempre molto al suo sistema politico per motivi che, in questo momento non ci interessano. Vi è però un sovrappeso di domanda che ha gravato sul sistema politico e che forse rappresenta una delle ragioni per cui oggi, come in passato, la politica è risultata faticosa, difficile e ingolfata. Che cosa significa eleggere un Presidente della Repubblica, vertice dell'esecutivo, in un sistema del

genere? Un illustre studioso, il professor Cassese — il quale non è certo schierato con la mia parte politica — ha scritto che il presidente disegnato dal testo della bicamerale è un organo alla ricerca di una sua funzione, il che probabilmente è il punto di partenza della realtà: un organo alla ricerca della sua funzione. Ma che cosa può rendere certa e prevedibile la ricerca della funzione del presidente eletto? All'elenco delle difficoltà a cui ho accennato, deve essere aggiunto un terzo elemento, ossia la trasformazione dell'istituzione Presidente della Repubblica nel nostro paese.

Un solo accenno. Nel 1975 il presidente Leone inviò un messaggio alle Camere che, al termine di un lungo dibattito, decisero di non discuterlo, in quanto questo avrebbe messo la Presidenza della Repubblica nel circuito della politica. Fu questa la posizione assunta dall'allora partito comunista italiano e da altri gruppi politici, tant'è che quel messaggio non fu discusso.

Oggi il Presidente della Repubblica italiana è certamente nel circuito della politica, il che testimonia le difficoltà di un elemento peculiare che torna all'idea di « Presidente di garanzia ». In un meccanismo come quello vigente, ossia parlamentare classico che attribuisce al Presidente della Repubblica talune funzioni di garanzia — per definizione — queste, a causa degli eventi politici, hanno travalicato, non sono più tali. La Presidenza della Repubblica ha subito una trasformazione tale da essere inserita nel circuito della politica.

Ho fatto questa valutazione *a latere* per ritornare al punto centrale, ossia quello del meccanismo elaborato che rischia di essere privo di contrappesi. Quali sono questi contrappesi? Il primo — sul quale ritengo che ci si debba assumere totalmente la responsabilità — è la definizione netta dei poteri del Presidente, il che non significa aumentarli, bensì circoscriverli attraverso i vincoli posti dalle norme giuridiche. Poiché questo, a mio avviso, non sarebbe sufficiente, altri due elementi si impongono ed il primo è rappresentato

dal sistema federale — lo dico incidentalmente, ma credo che dovremo discutere nuovamente dei referendum multipli, richiamati anche da alcuni colleghi —.

È vero — ne sono assolutamente certo — un meccanismo costituzionale è un meccanismo a orologeria; forse abbiamo imboccato questa strada, quella cioè di immaginare la costruzione di quattro meccanismi a orologeria per poi giustapporli uno accanto all'altro. Il Presidente eletto con poteri indefiniti, con poteri che spesso — è stato detto — verranno rinviati alla prassi, non comporta un rischio per il fatto che i poteri non sono definiti, bensì perché non sono stabiliti dei contrappesi al Presidente stesso. A chi si contrappone il Presidente eletto? Si contrappone ad autorità istituzionali altrettanto forti, che nella tradizione politica dell'occidente hanno due nomi: *self government*, autogoverno che ormai diventa federalismo, e magistratura indipendente, questione sulla quale farò qualche accenno in seguito. Abbiamo dunque degli scogli da superare.

Il presidente D'Alema nella sua relazione ha affermato che nessuno respinge il progetto nella sua globalità: non vorrei che in questo vi fosse un'illusione ottica, perché in realtà le cose sono più complicate di così. Il progetto non esiste ancora e forse è questa la ragione per la quale nessuno lo respinge nella sua globalità; il progetto deve essere ancora scritto in alcune sue parti fondamentali.

Abbiamo aumentato i poteri del cittadino: dove? I poteri del cittadino si esprimono in quattro punti: la rappresentanza, l'autogoverno, l'autonomia privata ed il sistema processuale. Sono questi i modi attraverso i quali si aumentano i poteri del cittadino. Il nostro meccanismo rappresentativo forse garantisce abbastanza, anche se non tutto, per quanto riguarda questo aspetto. Credo che i paesi moderni abbiano bisogno, per tante ragioni anche di governo della complessità di più elezioni. Non è un caso che dalle regioni e dalle autonomie provenga la richiesta dell'elezione diretta del presidente della regione.

Come ha affermato il senatore D'Onofrio, pur con le cautele e le responsabilità del relatore, l'autogoverno è un meccanismo federale, ma non basta scrivere « ordinamento federale dello Stato », perché vi siano i fondamenti del sistema federale. Possiamo fare finta, come in *Alice nel paese delle meraviglie*, che il padrone delle parole decida per tutti, per cui basta definire una cosa ed immediatamente essa si trasforma nell'oggetto? Non credo che questo sia possibile. Vi è poi un problema politico, che questa mattina è stato ricordato dall'onorevole Calderisi e che io voglio richiamare perché forse è il più grave: l'autonomia privata. Il principio dell'autonomia privata si esprime nell'idea che le funzioni pubbliche sono esercitate sempre dal mercato e, quando non è possibile, dallo Stato. Questa è la definizione più elementare del principio di sussidiarietà.

Senza questa elementare affermazione, che deve essere inserita nella seconda parte della Costituzione, perché fa parte degli equilibri fra i poteri e non può essere considerata soltanto un'affermazione di principio, non esistono contrappesi ad un Presidente eletto.

Veniamo, infine, al processo.

Noi consideriamo il processo come argomento tecnico. Purtroppo, questo paese ha una maledizione che rischia di uccidere le riforme, ossia il collegamento — che è avvenuto, che fa parte della cultura politica e che è una menzogna sulla storia d'Italia — tra trasformazione politica ed inchieste della magistratura. Questo è un punto su cui si può discutere finché si vuole, ma non c'è dubbio che il collegamento arbitrario tra inchieste della magistratura e trasformazione del sistema politico è un elemento che pesa enormemente sul nostro lavoro, sui nostri modi di pensare ed anche, se si può usare questo termine molto colloquiale, sui nostri « tic ».

Ed allora, ci sono questi contrappesi? Credo che questo sia il punto centrale della questione che abbiamo fronte: fornire i contrappesi alla elezione diretta. C'erano altre strade, l'onorevole Calderisi

le ha ricordate. Sono strade di altre occasioni perdute. Credo che da quella elezione diretta non si possa né si debba tornare indietro, perché è un punto centrale. Come per tutte le cose, il voto decide la verità.

Capisco le preoccupazioni che insorgono di fronte ad un meccanismo di questo genere; non le attribuisco soltanto (anche se ci sono) agli interessi politici o partitici quotidiani; le attribuisco a quella che è stata chiamata una grandiosa utopia, che in questo dibattito ha avuto molto spazio. Mi riferisco al concetto in base al quale, essendo la democrazia il pluralismo dei valori, cioè essendo in essa impossibile assumere un valore come punto di vista unico, da essa fosse esclusa l'idea stessa di *leadership*. Come diceva Kelsen, che è il formulatore forse più completo di questa grandiosa utopia, come è stata chiamata, una democrazia è una democrazia senza capi.

Ciò era certamente vero nel 1920, così come è certamente vero che questo modo di intendere lo sviluppo della democrazia è molto diffuso ed ha molto impregnato la nostra cultura politica. Vorrei però invitare tutti ad un minimo di riflessione su questo punto.

Una minima riflessione ci dice poche cose. Ci dice che noi abbiamo un problema di trasformazione del sistema politico, che siamo ancora in una fase di transizione; ci dice che questo è un paese che ha ancora bisogno, al di là delle modifiche costituzionali, di altre riforme della struttura economica e del tessuto della nostra società civile; ci dice che questo è un paese che ha ancora molti problemi di scollamento, che non ha compiuto totalmente il suo processo unitario, che nel profondo, forse, non ha ancora acquisito tutta la complessità delle moderne democrazie di massa.

Credo che quello presidenziale sia ancora il meccanismo che riesce ad evitare le derive plebiscitarie, i rischi dello scollamento.

Siamo quindi di fronte al compito di cambiare il testo che abbiamo. Usiamo il termine che vogliamo, parliamo di miglio-

rarlo, di aggiornarlo. Dobbiamo sapere che se ci accontentiamo di una riforma purchessia, una parte di questo paese la rifiuterà. Credo non sia un rischio accademico pensare che se queste aule dovessero produrre un testo definitivo di riforma costituzionale, il quale fosse sottoposto a referendum — che richiede una certa percentuale — è molto probabile che quella parte del paese che ha ansia e necessità di modernizzazione, qualora non trovasse nel testo risposte a quell'esigenza di modernizzazione, esprimerebbe un voto negativo.

Questo vuol dire che non siamo nel 1946, quando condizioni internazionali consentirono una spaccatura del paese sul referendum istituzionale. Questo è il rischio che mi pare più evidente.

Dobbiamo sapere che nel riscrivere le regole della Costituzione ciascuno ha una responsabilità non solo nei confronti della propria parte politica. Assumeremmo una grave responsabilità verso il paese, se scrivessimo regole indefinite, affidando la precisazione del loro contenuto al futuro. Sarebbe irresponsabile scriverle, sapendo in anticipo che vi sono dei rischi. Sarebbe sleale.

Per questo abbiamo un atteggiamento critico verso il testo al nostro esame e non solo per la responsabilità nei confronti della nostra parte politica, che pure nel processo di riforma si è esposta molto (ed io ne sono contento).

Siamo al bivio: le riforme sono certamente necessarie, e questa è una convinzione ancora comune nel paese, ma il testo che abbiamo prodotto non è il testo riformatore che il paese che vuole la modernizzazione si aspetta. Dobbiamo allora avere la forza di cambiare o il coraggio di dire « no », conoscendo in ogni caso i rischi.

Io, come, credo, tutti i colleghi del Parlamento, mi accingo a questo lavoro con il massimo di buona fede e di lealtà. Spero — anzi, ne sono convinto — che esse non verranno meno in nessuno, ma credo che dovremmo evitare con grande attenzione il pericolo che mi appare più grave,

quello di gettarci nella retorica della riforma purchessia e di affidare al paese un documento incompleto.

Il lavoro è dunque ancora da cominciare. Mi auguro e spero che riusciremo a svolgerlo. Credo che l'unico atteggiamento possibile sia quello, nel merito, di essere molto critici e molto responsabili (*Applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia e di alleanza nazionale*).

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

MAURIZIO GASPARRI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, indubbiamente il testo che è arrivato in aula è frutto di una serie di mediazioni e di compromessi. Negarlo sarebbe pura ipocrisia, meravigliarsene anche.

La verità è che questo processo di riforme è viziato da una condizione di fondo che anche l'onorevole Rebuffa rilevava nella parte conclusiva del suo intervento. Nel paese c'è un'opinione pubblica molto più avanzata sul terreno delle riforme e c'è, quindi, una maggioranza reale riformista che è molto più avanti della maggioranza parlamentare.

Questa è la realtà: vi è separazione tra chi ha maggiore apertura verso forme di modernizzazione delle istituzioni e chi invece frena il processo. Il testo al nostro esame è dunque frutto dell'azione frenante della maggioranza politica, della maggioranza di Governo, che è maggioranza qui dentro, ma che sul terreno della modernizzazione delle istituzioni non è maggioranza e che, pur tuttavia, su alcuni temi ha svolto un'azione di freno.

Si pensi, per esempio, alla questione del presidenzialismo: il testo al nostro esame, in effetti, fa delle aperture alla democrazia diretta, all'elezione popolare del Capo dello Stato. Devo dire, in realtà, che ieri il relatore Salvi ammetteva che la soluzione scelta non è propriamente presidenzialista, perché il presidenzialismo vero si ha quando il Presidente della Repubblica è anche capo dell'esecutivo, come negli Stati Uniti, e quindi governa realmente il paese.

Quella prospettata è, in realtà, una soluzione interessante, innovativa, ma certo di compromesso. Non abbiamo un vero federalismo, non abbiamo vera sussidiarietà e sulla giustizia i nodi sono ancora da sciogliere. C'è dunque un po' di tutto, ma non c'è la soluzione.

Questo nasce dall'attuale anomalia politica, giacché il fronte della modernizzazione in questo Parlamento siede prevalentemente nei banchi dell'opposizione; infatti, è nell'area non di sinistra che si trovano le forze più autenticamente presidenzialiste.

Molti colleghi parlamentari del centro-destra sposerebbero e forse voteranno emendamenti proponenti un presidenzialismo vero, all'americana, che — ripeto — è il vero presidenzialismo. La lega, che certamente ha una posizione politica diversa da quella del Polo — sul fronte del federalismo ha assunto toni eccessivi e l'hanno portata a parlare di secessione, che noi non condividiamo affatto, e della ridefinizione dei poteri del territorio, uso questa espressione — è una forza di modernizzazione e di cambiamento, rispetto agli assetti precedenti. Lo stesso discorso vale per le forze del Polo.

La sinistra, in effetti, per ragioni culturali e forse nostalgiche era legata e, in alcuni settori lo è ancora, all'impianto della Costituzione del 1948, che è stata trasformata spesso in un feticcio ideologico: questa è la realtà. Di frequente si è dato ad essa valore ideologico e ci sono voluti anni ed anni per arrivare a questo embrione di riforma, a questa ipotesi di riforma, tant'è che il mio gruppo parlamentare non si è affatto messo di traverso rispetto al processo riformatore; ha anzi capitalizzato alcuni risultati, qualcuno ottenuto anche in maniera rocambolesca e confusa. Mi riferisco, per esempio, alla possibilità di eleggere direttamente il Presidente della Repubblica, un'ipotesi, lo sappiamo tutti, maturata in circostanze che, con un eufemismo, potremmo definire complesse, poiché sono state le tattiche a portare ad un risultato di un certo tipo, forse l'eterogenesi dei fini. Qualcuno si proponeva un certo scopo e comunque

si è conseguito un risultato, che noi capitalizziamo e riteniamo importante, perché, anche se non ha i poteri di un vero Presidente « presidenziale », rappresenta comunque un contributo alla edificazione di un bipolarismo che è già un risultato politico, è già una riforma della politica.

Spesso alcune riforme hanno determinato conseguenze sulla politica, come per esempio quella elettorale. Il mio partito all'epoca era contrario al referendum sull'introduzione del sistema maggioritario; in quel momento temeva le conseguenze di un possibile isolamento politico, che viveva in maniera totale. Dopo di che, la riforma elettorale, unita sicuramente ad alcuni fattori esterni (l'esplosione di scandali, Tangentopoli) creò un *mix* che ha cambiato i comportamenti dei partiti. Infatti, gli stessi partiti, cambiate le regole elettorali, hanno dovuto cambiare se stessi; ne sono nati di nuovi, mentre altri sono crollati. Quindi dall'introduzione di nuove regole è venuta la spinta a cambiare le formule politiche, i partiti ed anche i programmi.

Dopo questa premessa un po' critica e pessimista, con cui ho fotografato un compromesso, voglio invitare i colleghi che sono tiepidi a pensare che anche in questo caso il Presidente ipotizzato dalla riforma, pur non dotato di pieni poteri, comunque eletto dal popolo, potrebbe avere una valenza, una utilità ai fini della democrazia dell'alternanza bipolare. Con questo meccanismo di elezione diretta che prevede il ballottaggio gli schieramenti si dovranno consolidare e quindi gli effetti politici potrebbe essere più validi di una norma perfetta.

L'esperienza del sistema elettorale ha dimostrato ciò ed anche la vigente legge elettorale che si propone di modificare non è perfetta, però in qualche modo ha determinato conseguenze politiche parzialmente positive ed interessanti. Si sono creati embrioni di schieramenti, si è registrata una tendenza al bipolarismo con tutti i meccanismi di polverizzazione e di proliferazione di gruppi e gruppetti all'in-

terno delle due grandi aree; pur con queste conseguenze, qualcosa si è determinato.

In questa fase del dibattito dobbiamo tutti partecipare con spirito responsabile e costruttivo, rendendoci conto che in questo Parlamento le forze non di sinistra sono di modernizzazione e più in sintonia con la vasta opinione pubblica. Le forze di conservazione, spesso permeate, per così dire, di nostalgismo ideologico, per cui la Costituzione del 1948 ha negato all'Italia la sua identità nazionale nel processo del dopoguerra, tali forze, dicevo, nella rimozione del fascismo e della dittatura, hanno rimosso anche il concetto di nazione. Alla fine non è rimasto alcun embrione di identità nazionale e la Costituzione è diventata un mito, al di là del suo valore intrinseco. La Costituzione è sì un atto importante, ma è pur sempre un insieme di norme, non è un atto messianico, perché l'identità nazionale di un popolo non si può fondare soltanto su norme, anche se le più elevate di un determinato momento storico. Un paese occupato a rimuovere le cose sbagliate del passato, ha finito per rimuovere anche quelle essenziali, come l'idea stessa di nazione, che è riaffiorata recentemente.

Qualche settimana fa ha suscitato scalpore, un articolo del Presidente della Camera pubblicato su *Il Messaggero*, articolo che riproponeva la questione dell'identità nazionale. Lo abbiamo letto con interesse, perché quella riflessione, venendo da sinistra, era importante, ma su alcuni settori della politica risuonava come qualcosa di già metabolizzato. Noi stessi oggi, fatti i conti con il passato e con le generazioni nuove, riproponiamo una identità nazionale al di fuori di qualsiasi retaggio del passato.

Si è fatto bene, quindi, ad aver storicizzato anche la Costituzione del 1948; non è più il succedaneo di altri tipi di identità, che vanno ritrovati in una riflessione più matura sulla storia e sulle tradizioni del nostro paese. Bisogna fare attenzione, però, a non limitarsi solo a parlare di questi argomenti senza vedere

quello che va migliorato. Ritengo che occorra tornare a riflettere in maniera molto serena su alcuni aspetti.

Una volta che la sinistra ha infranto questo tabù e che il relatore e il presidente delle Commissioni hanno fatto proprio il risultato di quel voto della bicamerale, perché non perfezionare questo meccanismo? Una volta che si è entrati nel sistema dell'elezione diretta, perché non migliorare i meccanismi del federalismo? Lo dice l'esponente di un gruppo che su questo aspetto è stato più tiepido; ma è un'esigenza che viene dal territorio, un antidoto ai fenomeni di secessionismo, perché un falso federalismo alimenterebbe fughe in avanti, aumenterebbe il numero di coloro che scalano i campanili anziché di quelli che, ragionevolmente, vogliono un rapporto più diretto tra comunità locali e poteri locali.

Allo stesso modo, rispetto ad altri principi di sussidiarietà, non vi possono essere le privatizzazioni selvagge. Spesso lo Stato non arriva in certe realtà. Prima di venire in quest'aula ho parlato con alcuni operatori dei SERT e ho visto il dramma di queste persone che in termini di lotta alla tossicodipendenza fanno molto ma non riescono ad ottenere grandi risultati. Spesso il volontariato, laico, cattolico, di qualsiasi tipo, che è privato sociale, ottiene risultati migliori. La sussidiarietà, allora, non può significare che lo Stato arretra in certi settori e, controllando, verificando, stabilendo delle regole, non fa agire altri, che con motivazioni etiche, volontarietà e determinazione maggiore riescono ad ottenere dei risultati. Ho citato l'esempio, attuale e drammatico, della lotta alla droga, ma ne potrei citare altri.

In merito alla sussidiarietà come concorrenza verso il meglio tra pubblico e privato, si può dire qualche cosa di più. La giustizia è un tema delicato, sul quale sono state dette e scritte tante cose, per cui non ne aggiungo altre. Mi limito ad invitare tutti ad abbinare al tema delle garanzie quello della sicurezza, perché spesso, in una Italia in cui la magistratura ha travalicato i confini e quindi ha fatto

nascere una reazione corale e spontanea per difendere di più le garanzie del cittadino di fronte alla giustizia, questa situazione fa dimenticare la garanzia alla sicurezza, un fenomeno che nella Costituzione non è analizzato in modo approfondito e che forse andrebbe costituzionalizzato, perché il bisogno di sicurezza è un fattore importante quanto il diritto alle garanzie nelle procedure e quello ad un processo equo e trasparente. E non vi è contrasto fra la garanzia per le parti in un processo e la garanzia per la sicurezza di tutti i cittadini.

Occorre, allora, un po' di coraggio. Vorrei dire, inoltre, che non si può neppure fare un discorso di altra natura politica perché, se si rompe questo quadro di riforme, vi è solo la prospettiva elettorale.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE PIERLUIGI PETRINI (ore 15,58)

MAURIZIO GASPARRI. Si agisce quasi con una sorta di stato di necessità. Credo che tutti dobbiamo fare uno sforzo di responsabilità. La sinistra ha accantonato il feticcio ideologico della Costituzione del 1948; sono passati cinquant'anni, per cui quella Costituzione ha svolto la sua funzione. La prima parte resta intatta e forse alcune norme andrebbero riviste; questa necessità maturerà forse nelle ulteriori fasi del dibattito. L'assemblea costituente non era un pericolo o una minaccia, ma forse sarebbe servita a stemperare gli aspetti personalistici perché, quando il testo giungerà al Senato, credo che i senatori guarderanno con interesse al loro destino e a quello dell'istituzione che rappresentano. Questo è inevitabile. Forse un'assemblea costituente avrebbe avuto una terzietà maggiore rispetto a fattori che esistono (si possono negare anche questi con ipocrisia) come appartenenza ad una Assemblea.

Dal momento che non si è scelta quella strada, percorriamo in maniera costruttiva e responsabile questa, ma con un po' di coraggio in più. Quel che è stato scritto

è il minimo indispensabile e indietro non si può tornare. Capisco le preoccupazioni di rifondazione comunista che, nell'ambito di uno schieramento nostalgico del centro-sinistra, è la punta più sincera e più avanzata del nostalgismo e del conservatorismo, quindi vive ancora nella mitologia della Costituzione del 1948 pur in un mondo che è cambiato.

Credo che il testo in esame sia il minimo, dal quale si deve semmai andare avanti, nella direzione della giustizia, della sussidiarietà, del presidenzialismo, del federalismo. Non abbia paura la sinistra e non brandisca la minaccia delle elezioni, perché se le riforme dovessero fallire, e questo, presidente D'Alema, è un argomento ricorrente, sotterraneo... In politica le elezioni sono un'eventualità sempre presente, non è questo il tavolo che deciderà scioglimenti, ma nel dibattito politico si dice...

MASSIMO D'ALEMA, *Presidente della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*. Mi scusi, io rispondo di ciò che dico. Le cose sotterranee interesseranno i minatori, i geologi o non so chi!

MAURIZIO GASPARRI. Allora, siccome siamo tutti un po' minatori nell'arco della giornata e i minatori sono una categoria rispettabile...

PRESIDENTE. Ci sono anche gli speleologi!

MAURIZIO GASPARRI. C'era anche Jacques Cousteau che andava negli abissi del mare. L'onorevole D'Alema è un navigante di superficie, al massimo va in barca a vela e non scende negli abissi...

MASSIMO D'ALEMA, *Presidente della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*. Le barche a vela non scendono negli abissi! Anzi, uno è preoccupato di evitarlo!

MAURIZIO GASPARRI. Alcuni giornalisti scrivono queste cose. I giornalisti non sono amati dall'onorevole D'Alema, però si dice...

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Non tocchiamo questo tasto, per favore!

MAURIZIO GASPARRI. Non tocco questo tasto, va bene. Allora, qualcuno, non si sa chi, entità metafisiche, sostiene che se falliscono queste riforme lo sbocco sarà il voto. Non vorrei che si agisse in queste aule (della Camera oggi, del Senato quando sarà) con questa spada di Damocle sulla testa. Noi dobbiamo tentare, responsabilmente, di fare queste riforme perché la maggioranza modernizzatrice e innovatrice dell'Italia, gli elettori che le vogliono, certamente sarebbero delusi sia da riforme false, da riforme di apparenza e non di sostanza, sia dal fallimento delle riforme stesse.

Però se il fallimento nascesse dal rilevare che il loro contenuto è deludente, che non risponde alle aspettative? Non si deve pensare che rompere sulle riforme comporti che si vada a votare, quasi come fosse una minaccia. Noi dobbiamo giudicare liberamente nel merito delle scelte che saranno fatte, rispettando il lavoro istruttorio che la bicamerale ha svolto, il lavoro dei relatori, del presidente, di tutti, anche dei leader politici che hanno contribuito con taluni accordi politici che non devono scandalizzare nessuno, che sono sempre esistiti nella vita politica. Solo qualcuno che vive nel mondo delle illusioni pensa che tutto si faccia solo con gli emendamenti o con gli atti formali, mentre ci sono anche volontà sostanziali che a volte accompagnano i processi delle Assemblee elettive. Non sono tra quelli che si scandalizzano se c'è stato l'incontro della crostata o il patto delle scaloppine o non so cos'altro. È evidente che in politica la volontà dei leader è importante. Non si deve avere paura di andare ad approfondire i temi che abbiamo elencato, di cambiare laddove sarà necessario, certo senza pensare di arretrare rispetto a ciò che è stato fatto.

Anche sulle autonomie locali, lei, presidente D'Alema, si è giustamente fatto carico delle esigenze dell'ANCI, dei co-

muni, interpretandole. Ma vi sono anche le regioni, entità importanti sul territorio e non vorremmo che anche in proposito vi fosse una componente ideologica — non nella sua determinazione, caso mai in quella della maggioranza del Parlamento — ad ascoltare più i comuni, perché lì forse vi è una certa prevalenza politica nelle amministrazioni (certamente, per volontà democratica degli elettori), che le regioni, che pure hanno esigenze e aspettative.

Credo che il tempo a mia disposizione sia esaurito. Noi affrontiamo sgombri da pregiudizi questo compito di riforme. Non siamo spinti dalla necessità di sabotare per il gusto di farlo: non lo hanno fatto i nostri colleghi in Commissione e non lo faremo in aula; ma neppure siamo condizionati dal ricatto per cui se non si approverà questo testo così com'è potrebbe saltare tutto, potrebbero esservi le elezioni, scoppierebbe il caos. Se ci saranno le elezioni ci saranno con le procedure che la Costituzione vigente prevede. Ci sono state in tante occasioni e potrebbero esservi anche in questa. Andiamo avanti sperando che si navighi a vista, in superficie, senza doversi immergere negli abissi per poter far sì che sulle banchine, nel porto, sul molo, la gente che aspetta l'arrivo di questa nave non sia delusa e l'accolga con ghirlande di fiori e non lanciando sassi dalla riva perché questo sarebbe un pessimo risultato per tutti.

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

ETTORE PERETTI. Signor Presidente, colleghi, vorrei innanzitutto dire che considero un onore e un privilegio poter partecipare a questo dibattito sulle riforme istituzionali, anche se dire questo è forse eccessivo in un'aula sonnolenta come questa. Sento comunque tutto il peso della responsabilità che questo comporta...

MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie. Guarda che siamo attentissimi, però! Non è « sonnolenta »!

ETTORE PERETTI. Non so se lo spirito costituente, come si diceva qualche giorno fa, è assente o presente in quest'aula. Certo è che il dibattito che ci ha preceduto fin qui e i risultati della Commissione bicamerale risentono della difficoltà e dei condizionamenti di questa fase politica. Dal risultato finale dei lavori di modifica della seconda parte della Costituzione dipenderanno non solo il giudizio storico su questa classe dirigente, ma anche la capacità per la politica stessa di stabilire il primato che le compete nel governare i processi della società contemporanea.

Tutti noi siamo consapevoli del fatto che il paese si aspetta un segnale chiaro sulla possibilità di uscire finalmente da questa lunga fase di transizione. È un compito che richiede grande capacità politica, ma soprattutto un grande spessore morale, per improntare la nostra azione riformatrice non tanto e non solo alle esigenze e agli equilibri della politica, quanto ad una rigorosa analisi della società del nostro tempo. È quindi il momento di guardare dentro noi stessi, per attingere alle nostre convinzioni più profonde, dimenticando per un momento le nostre convenienze.

Svolgerò questo intervento secondo tre ordini di considerazioni, anche se necessariamente sommari: la riforma nel contesto delle trasformazioni sociali, la questione veneta e la critica al testo della bicamerale sulla forma di Stato.

La riforma nel contesto delle trasformazioni sociali. La nostra società è radicalmente diversa, ovviamente, da quella del tempo della Costituente ed è cambiata sulla scorta di profonde trasformazioni di carattere economico, sociale, culturale e politico, trasformazioni spinte da una grande rivoluzione tecnologica. Non possiamo commettere l'errore di sottovalutare la spinta tecnologica né di demonizzarla, guardando ad essa solo con la paura che possa provocare effetti perversi sull'evoluzione sociale. Invece, è importante riconoscere che siamo stati colti di sorpresa. Il tempo delle certezze e dei dogmi assoluti è finito. Viviamo una vera e

propria crisi di interpretazione del rapporto fra i fatti sociali, quelli economici e le evoluzioni culturali: il loro legame e le loro reciproche influenze spesso ci sono sconosciuti. E, di riflesso, la crisi della politica è prima di tutto crisi di interpretazione, solo dopo è anche crisi di gestione. Quindi, è prima di tutto crisi delle ideologie e dei modelli culturali e solo dopo è crisi degli strumenti.

Ovviamente, tutto questo ci sta ponendo un pesante condizionamento. Oggi le analisi di maggior successo prefigurano la conclusione di un processo storico: la fine del lavoro, la fine dell'economia, la fine dello Stato nazione, la fine delle ideologie, la fine della politica; analisi tutte in chiave assolutamente pessimistica. Certo, siamo a fine secolo e si vede, e si sente anche. Però, la società del terzo millennio ha bisogno di un nuovo pensiero positivo; non possiamo smettere di credere in una società migliore. Quindi, non ci rassegniamo a seguire passivamente i cambiamenti della società, vogliamo orientarli. Crediamo che sia ancora raggiungibile l'obiettivo di una società civile che possa offrire opportunità a tutti e che, proprio dal processo di globalizzazione, possano nascere opportunità di inclusione e non nuove e dolorose esclusioni; per dirla con Ralf Dahrendorf, che si possa quadrare il cerchio tra benessere economico, coesione sociale e libertà politica.

La crisi del modello sociale del nostro paese — comune peraltro a tutti i grandi paesi europei — ha molte facce. Innanzitutto, ha quella del cambiamento della struttura demografica. Il numero degli anziani supera quello dei giovani. Oggi il 16 per cento della popolazione ha più di 65 anni e questa percentuale è destinata a raddoppiarsi in meno di tre decenni. La combinazione tra la crescita zero, l'aumento delle aspettative di vita e una legislazione particolarmente generosa ha modificato il rapporto fra lavoro e pensioni. Oggi i pensionati sono più dei lavoratori regolari.

L'altra faccia di questa crisi, comunque collegata alla precedente, è rappresentata dalle trasformazioni che hanno radical-

mente modificato il mondo del lavoro. Può sembrare paradossale, ma l'aspetto più inquietante non è tanto l'alto livello di disoccupazione — che comunque oggi in Italia supera il 12 per cento e che riguarda purtroppo un giovane su tre — quanto l'inconsistenza degli strumenti di politica economica fin qui proposti per ridurla. Anche l'Unione europea, purtroppo, sembra rassegnata a convivere con questo elevato tasso di disoccupazione. Andiamo incontro ad un periodo storico in cui il lavoro umano inutilizzato sarà l'elemento caratterizzante. Oggi la creazione di ricchezza avviene prevalentemente attraverso la sostituzione del lavoro umano con le macchine e la tecnologia; la polemica sulle 35 ore dimostra, in Italia come in Europa, che la questione è essenzialmente politica e concerne gli aspetti redistributivi della ricchezza, i meccanismi di esclusione delle minoranze più deboli e delle generazioni future, frutto spesso di convenienze e di vincoli di natura prevalentemente elettorale. Sorprende come, in queste condizioni, la coesione sociale abbia ancora tenuto.

Il processo di globalizzazione lega tra loro, con effetti ancora completamente da valutare e da definire, le prospettive di crescita economica, le condizioni sociali e la capacità politica. Gli effetti della globalizzazione non risparmieranno nessun aspetto e nessun attore, sia esso sociale, economico o istituzionale. Le informazioni, gli individui, le risorse finanziarie e le imprese attraversano i confini delle nazioni senza impedimenti. Per questo, da tempo ormai, anche i termini « Stato » e « nazione » hanno perso buona parte del loro significato economico. Ed è per questo che la riforma in questione deve dare risposta innanzitutto a questi mutamenti.

Oggi dobbiamo prendere atto che il ruolo dello Stato e della pubblica amministrazione, come attori della politica economica e sociale, va ridefinito, forse tralasciando tutto l'armamentario ideologico che ci siamo trascinati fino ad oggi.

Va rivisto il ruolo dello Stato come strumento di manipolazione e di redistribuzione della ricchezza, soprattutto

perché la condizione di paese, in cui la spesa pubblica ed il prelievo fiscale sono intorno al 50 per cento del prodotto interno lordo, pone non soltanto un problema legato alla qualità della spesa ma, anche e soprattutto, una questione di democrazia.

La stessa prospettiva della moneta unica europea, con il trasferimento della responsabilità monetaria dallo Stato all'Unione, determina uno scenario completamente nuovo. Al di là delle polemiche politiche sul modo in cui il paese giunge a questo appuntamento, dobbiamo aspettarci una vera e propria rivoluzione. Se è vero — come è vero — che l'euro significherà nuove opportunità (deficit sotto controllo, bassa inflazione, bassi tassi di interesse e così via), l'impossibilità di usare la leva della svalutazione per rendere i nostri prodotti più competitivi richiamerà tutti alla responsabilità di rendere più concorrenziale il sistema paese italiano, il suo sistema fiscale, la sua burocrazia, le sue infrastrutture, la sua legislazione. Il paese si renderà conto di dover aumentare rapidamente il grado di libertà della sua economia, che oggi pone l'Italia soltanto al quarantaduesimo posto di un'ipotetica classifica internazionale, riducendo completamente il ruolo dello Stato come attore economico ed amplificandone il ruolo di stimolo e di regolazione della libera concorrenza, modernizzando e semplificando anzitutto la sua legislazione.

Questo processo richiamerà non soltanto la classe politica ma anche quella imprenditoriale ad uno sforzo non comune di interpretazione e di gestione del nuovo scenario che si va componendo.

Alla quantità ed alla qualità della spesa pubblica, inoltre, è legato il ruolo dello Stato come fattore redistributivo. L'equità e la sostenibilità della spesa sociale vanno garantite ponendo in equilibrio le opportunità che il mercato è in grado di assegnare e tenendo conto delle necessità di attenuare gli eccessi che possono allargare ulteriormente il solco tra chi ha in abbondanza e chi non raggiunge nemmeno la soglia di sussistenza.

Va quindi riconsiderata la legislazione sociale, per ridurre i fenomeni di esclusione, con particolare riferimenti ai giovani, ai disoccupati ed alle future generazioni, assegnando al mercato un ruolo senza pregiudizi.

È, questo, un passaggio fondamentale rispetto al quale la riforma misurerà tutto il suo valore e che tuttavia richiede una riscrittura nel testo licenziato dalla bicamerale.

Il secondo problema che intendo affrontare è rappresentato dalla questione veneta. Anche in qualità di deputato veronese e veneto, non posso sottrarmi dall'inserire nel dibattito sulle riforme quella che viene ormai comunemente definita la questione del nord-est. Ciò non tanto perché si tratta di una moda alla quale non è possibile sottrarsi, ma perché la questione del nord-est — e del Veneto in particolare — offre la chiave di lettura di un aspetto importante del contesto e del presupposto della riforma.

Il modello veneto, come è noto, è caratterizzato da un sistema sociale ed economico basato sulla piccola e media impresa a carattere familiare. Si è cioè creata e consolidata nel tempo una perfetta osmosi fra l'impresa e la famiglia e viceversa, con scambio del fattore lavoro, delle risorse finanziarie e delle necessità manageriali; un mercato che, fino a pochi anni fa, era caratterizzato da una concorrenzialità attenuata, da prodotti di alta qualità ma a basso contenuto tecnologico e da forte impiego di lavoro e quindi da un sistema produttivo relativamente semplice, che ha garantito efficienza di gestione e grande redditività.

Proprio l'efficienza di gestione e la grande redditività hanno costruito un sistema di ricchezza del tutto inedito in una realtà come quella veneta, dove il ricordo della miseria e dell'emarginazione è ancora ben presente. Questo miracolo economico è stato favorito da un contesto di valori derivati dalla cultura cattolica e contadina. Il rispetto della persona e la centralità della famiglia hanno pervaso l'ambiente di lavoro e le manifestazioni sociali, garantendo una coesione sociale

che ha rappresentato forse il principale elemento che ha favorito il miracolo economico.

Oggi questo sistema è entrato pesantemente in crisi. La spinta della globalizzazione, che è stata accettata senza riserve da una mentalità comunque aperta alla competizione, ha moltiplicato le occasioni imprenditoriali, ma non ha saputo mantenere allo stesso passo della crescita economica la consapevolezza del mutamento in atto. A questa trasformazione sono anche mancate le risposte istituzionali e politiche, soprattutto nella richiesta alla pubblica amministrazione e in particolare allo Stato di infrastrutture, servizi, flessibilità e semplificazione legislativa in particolar modo in materia fiscale.

Proprio la carenza di infrastrutture e di servizi, quando le imprese, in quanto piccole, non riescono a provvedervi per conto loro, sta diventando la palla al piede del sistema veneto. Quindi, la piccola impresa familiare, che inizialmente per la sua dinamicità e flessibilità era un fattore competitivo, sta diventando elemento di fragilità. Comunque vi è una paura diffusa che non possa reggere questi ritmi di crescita.

Lo Stato e la pubblica amministrazione non hanno ancora saputo dare una risposta a tale richiesta. La ricerca dell'autonomia è innanzi tutto la denuncia di questo immobilismo, però l'analisi del disagio veneto, o meglio, del suo disorientamento non può esaurirsi qui, perché altrimenti commetteremmo un atto di falsificazione e di mistificazione dannoso soprattutto per la gente veneta.

La velocità del raggiungimento del benessere ha stravolto il sistema dei valori ed ha sconvolto il tradizionale sistema di rappresentanza degli individui nella famiglia, nella pratica religiosa, nella partecipazione sociale. C'è stata una sorta di metamorfosi culturale. La crescita economica ha provocato una perdita di connotati riferiti alla tradizione, al paesaggio, ma soprattutto al sistema tradizionale di valori.

Si è passati dalla cultura della parsimonia dei padri alla ostentazione del

consumo da parte dei figli. I valori del lavoro, della famiglia, della religione e delle relazioni sociali non riescono a transitare dalla generazione che ha creato il benessere alla successiva. Transita l'azienda materiale, non il sistema di valori che l'ha costruita.

Quando il sistema economico conosce una forte accelerazione, ma la crescita culturale, politica e sociale stentano a tenere il passo, matura una miscela di paure e di frustrazione che diventa brodo di coltura della irresponsabilità.

Senza voler evocare episodi particolari di violenza personale o di pseudo violenza politica, è sufficiente far riferimento al crescente rifiuto di partecipazione e di appartenenza alle istituzioni tradizionali ed alla tradizionale rappresentanza politica e sindacale. Per questo è giusto ed imprescindibile inserire nel dibattito sulla riforma costituzionale la questione del nord-est, non per esaurirla nell'ambito della richiesta di riforma federale dello Stato.

La terza ed ultima considerazione riguarda la critica alla proposta di riforma dello Stato. Quanto ho detto fin qui rappresenta una premessa sufficiente per arrivare ad esprimere un giudizio negativo sulla proposta di forma dello Stato uscita dalla Commissione bicamerale. Non ha senso proporre un certo grado di federalismo: la Costituzione o è federale o non lo è, e la Costituzione uscita dalla bicamerale non lo è per nulla perché non stabilisce chiaramente il principio di sussidiarietà, mantenendo invece in una distinzione ambigua il rapporto tra le funzioni del pubblico e del privato; assegna allo Stato un'eccessiva pletora di funzioni attraverso l'ambigua formula della « tutela di imprescindibili interessi nazionali » parimenti, mantenendo in capo allo Stato pressoché inalterato l'attuale livello di risorse finanziarie, attraverso un'altrettanto ambigua formulazione che esclude dalla ripartizione tra le regioni e lo Stato centrale le risorse necessarie per gli interventi volti a favorire uno sviluppo economico e sociale equilibrato sul territorio nazionale. Ciò basta per riportare, in

capo allo Stato, tutte le funzioni ed i poteri di prima, e questo non è federalismo.

Infine, lascia del tutto irrisolto il nodo della trasformazione del Senato in una Camera federale. Io credo invece in un federalismo che poggi le sue basi su una pubblica amministrazione, che nelle sue articolazioni centrali e periferiche dia chiaramente attuazione ai principi della responsabilità, della sussidiarietà e della solidarietà. È su queste basi che poggia la nostra richiesta di modifica. Chiediamo infatti che venga ripristinata la formulazione iniziale dell'articolo 56 sulla sussidiarietà, che stabilisca chiaramente la precedenza dell'iniziativa del privato rispetto a quella del pubblico e, nel pubblico, alle istituzioni più vicine ai cittadini; che vengano ridotti all'essenziale, proprio per le esigenze determinate da questa nuova fase economica e sociale, sia la potestà legislativa che le funzioni ed i poteri dello Stato, in particolare che lo Stato, fatte salve alcune sue funzioni irrinunciabili, determini solo criteri generali della legislazione e i livelli minimi sulle prestazioni concernenti i diritti sociali, sulla scorta della sua ormai cronica e non più contestabile incapacità a gestire con equità ed economicità questi processi.

Chiediamo inoltre che venga assicurata agli enti locali la piena corrispondenza tra funzioni, poteri e risorse. Chiediamo anche che nella determinazione del livello dei tributi da assegnare alle regioni il computo venga effettuato escludendo dalla totale delle risorse da ripartire solo il servizio del debito ed il fondo perequativo, e non anche quella quota di risorse dall'ammontare indefinito, necessaria per non meglio definiti interventi a favore dello sviluppo economico e sociale. Chiediamo anche che venga prevista la possibilità che, con legge costituzionale, possano essere disciplinate, secondo statuti speciali, forme e condizioni particolari di autonomia anche per altre regioni, modificando la formulazione contenuta nel testo della Commissione bicamerale. Infine chiediamo che il Senato assuma una configurazione consona all'organizzazione

federale della Repubblica, prevedendone l'elezione contestualmente a quella dei rispettivi consigli regionali.

Come si può notare, questa è un'impostazione radicalmente diversa rispetto a quella uscita dalla Commissione bicamerale. Per questo credo che alle forze politiche serva una particolare dose di coraggio, anche perché non vi nascondo che una riforma in senso federale prefigura una riduzione del ruolo della rappresentanza politica e di quella sociale.

Dal destino di questa riforma — lo dicevo all'inizio del mio intervento — dipenderà il giudizio su questa classe dirigente, ma questo cammino di riforma dovrebbe essere anche l'occasione per far riacquistare alla politica un ruolo ed un valore che sembra avere smarrito; c'è però anche bisogno di far riacquistare alla vita pubblica, non solo nelle manifestazioni della sua classe politica, ma anche nei comportamenti individuali di tutti i cittadini un valore etico senza il quale anche la migliore delle Costituzioni non avrebbe alcuna utilità. A noi comunque spetta dare l'esempio, garantendo una soluzione dignitosa a questo lavoro di riforma.

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

LORENZO ACQUARONE. Signor Presidente, signor presidente della Commissione bicamerale, onorevoli colleghi, nella scorsa legislatura, intervenendo nel dibattito sulle riforme costituzionali — allorché si discuteva se e in quale modo riformare la Carta costituzionale — avevo dichiarato di aver dovuto superare numerose perplessità prima di decidermi ad intervenire e ciò perché professore di diritto pubblico. In quell'occasione avevo ricordato l'autorevole ammonimento di Vittorio Emanuele Orlando, caposcuola della pubblicistica italiana, che in un discorso giustamente famoso svolto all'Assemblea costituente aveva detto che, in tema di assetto costituzionale dello Stato, era un errore la reiterata invocazione dell'intervento dei tecnici, perché la fissazione delle regole costituzionali è soprattutto un fatto poli-

tico e quindi sono i politici i veri tecnici del settore. La tesi è vera, ma solo in parte.

Non vi è dubbio che le grandi scelte costituzionali abbiano natura squisitamente politica ed ai principi della politica, che interpretano le esigenze della collettività nazionale, devono rifarsi.

Per questo non mi stupisco, non mi rammarico oltre misura se certe soluzioni relative ai grandi temi della riforma della seconda parte della Costituzione sono evidente frutto di compromesso. Quando il compromesso è chiaro assolve un'utile funzione: quella di contemperare, in un punto di giusto equilibrio differenti correnti ideologiche che sono presenti nella realtà sociale. D'altro canto, anche la vigente Costituzione, per molti e significativi aspetti discende da compromessi tra le forze politiche presenti nell'Assemblea costituente e questo non impedisce di considerarla una buona Costituzione, che ha contribuito a radicare nella coscienza civile i principi fondamentali dei diritti e dei doveri dei cittadini, che ha dotato l'organizzazione dello Stato di strumenti giuridici, in parte superati, che non di meno hanno consentito un indiscutibile sviluppo del nostro paese.

Tuttavia, non posso non rilevare come la Costituzione sia un testo normativo, un particolare testo normativo che, come tale, deve ispirarsi a principi di buona legislazione sotto il profilo della tecnica giuridica.

Pertanto, nella fase preliminare di esame del testo presentato all'Assemblea dalla Commissione bicamerale, reputo non inutile un intervento, se non esclusivo, almeno di prevalente carattere tecnico.

La Camera non è un'accademia scientifica ed anch'io, come tutti i colleghi, sono qui non già in virtù della cattedra universitaria da tanti anni ricoperta, ma in forza di una libera legittimazione popolare, chiesta ed ottenuta in nome dei principi politici della coalizione e del partito cui mi onoro di appartenere. Sotto questo profilo, condividendo le posizioni politiche dell'Ulivo e dei popolari, cercherò in futuro, nel corso dell'esame degli

articoli e degli emendamenti, di contribuire alla loro affermazione. D'altro canto, non ho la pretesa di assumere una posizione che qui non mi spetta, per impartire lezioni di scienza giuridica.

Conseguentemente, vorrei che il mio odierno intervento fosse inteso per quello che in realtà è e vuole essere: un sincero contributo al miglioramento, dal punto di vista tecnico-giuridico, del testo sottoposto al nostro esame.

Il lavoro svolto dai membri della Commissione bicamerale è stato certamente faticoso ed ha portato, a mio avviso, ad alcuni buoni risultati. Il merito maggiore della bicamerale è però forse di carattere politico, cioè di essere riusciti per la prima volta a far arrivare alla fase decisionale un testo organico di revisione della seconda parte della Costituzione, merito rilevante se si pensa agli inutili sforzi delle precedenti Commissioni bicamerali che pure avevano elaborato testi di notevole valore, di cui sarebbe ingiusto negare l'importanza anche per l'influenza che essi hanno avuto sul testo attuale.

Detto questo, e ribadite le intenzioni di contribuire in modo costruttivo al compimento della riforma costituzionale, con altrettanta franchezza debbo dichiarare che, secondo il mio modesto parere, l'elaborazione tecnico-giuridica del testo di legge di revisione costituzionale non appare immune da critiche; quindi, da questo angolo visuale, il lavoro dei commissari della bicamerale è stato meno meritorio rispetto a quanto va ad essi riconosciuto sul piano politico, come ho già detto.

Alla luce di quanto premesso, dedicherò il mio intervento a tre distinti ordini di problemi: il primo attiene in generale agli aspetti di tecnica legislativa; il secondo e il terzo riguardano invece due settori dei quali credo di poter parlare sulla scorta di un'esperienza maturata in anni di studio e di lavoro. Intendo riferirmi alla pubblica amministrazione e alla giustizia amministrativa.

A mio avviso, in molte sue parti il testo che ci è stato consegnato è inutilmente sovrabbondante e deve essere sottoposto a numerosi tagli al fine di renderlo più

snello e, come cercherò di dimostrare, più efficiente. Secondo un autorevole studioso che si occupò approfonditamente della Costituzione di Weimar — una delle migliori dal punto di vista tecnico, ma ahimè quella che ha dato i peggiori risultati — le costituzioni hanno la pretesa superba di durare per secoli. Questo è vero e lo è in particolare per quella parte che riproduce la dichiarazione dei diritti; lo è meno per le parti di natura organizzativa, che devono tendere a durare a lungo come leggi fondamentali dello Stato.

Ebbene, per poter avere validità nel lungo periodo i testi costituzionali debbono contenere principi di carattere generale tali da poter dire tante cose con poche e semplici parole; tali da poter regolare una realtà sociale in movimento.

Sono troppo convinto dell'ineliminabile forza della certezza del diritto per cedere alla tentazione di proporre a questo fine principi flessibili. Sono però altrettanto persuaso che la cristallizzazione che segue ad ogni opera di codificazione — ed a maggior ragione di una codificazione di rango costituzionale — potrà essere attenuata se si evita di scendere eccessivamente nel dettaglio; se si evita di dettare una regolamentazione minuta e puntuale, forse valida oggi ma incapace di disciplinare razionalmente i fenomeni del futuro.

L'eccesso di disciplina puntuale e settoriale è, a mio giudizio, il difetto più rilevante del testo in esame, che porta inevitabilmente a due conseguenze negative. Da un lato la costituzionalizzazione di norme non aventi valore di principio farà aumentare il contenzioso costituzionale nei conflitti giuridici. Infatti, per quanto si intenda regolamentare singole fattispecie, non potranno mai essere eliminati i dubbi applicativi che in molti settori finirebbero per essere sottratti alla normale e fisiologica interpretazione evolutiva degli operatori del diritto (siano essi interessati alla dottrina o alla giurisprudenza) per essere devoluti soltanto al giudice delle leggi, al giudice costituzionale. Dall'altro lato — e qui la critica è più pesante — la rigidità tipica delle norme costituzionali farà emergere prestissimo la

loro incapacità a disciplinare situazioni che ancora non esistono, ma che già si intravedono, soprattutto se si pensa alla collocazione dell'Italia nel futuro contesto europeo.

Il denunciato eccesso di disciplina di dettaglio, che pare sottenda una profonda diffidenza nei confronti del futuro legislatore ordinario, è per larga parte inutile. Teniamo conto che non siamo chiamati a fare una nuova Costituzione ma ad aggiornare quella vigente, modificandola e migliorandola.

Spesso si rinvengono nel testo proposto dalla Commissione bicamerale veri e propri riassunti di norme legislative vigenti, nei cui confronti è ben lecito porsi la questione che vorrei così riassumere: se a Costituzione vigente è stato possibile introdurre queste norme nel nostro ordinamento, che necessità vi è di modificare la Costituzione per dire le stesse cose, cristallizzandole ed impedendone il normale sviluppo? Per alcune, ma poche di esse, può replicarsi che per la loro importanza è opportuno inserirle in Costituzione per renderle immodificabili o comunque difficilmente modificabili. Per molte altre questa giustificazione non esiste ed il volerle elevare a norme costituzionali non fa altro che appesantire inutilmente il testo della futura Costituzione.

Non solo: l'indirizzo seguito pare, a mio avviso, porsi in contrasto con l'auspicata tendenza verso la delegificazione, in ordine alla quale addirittura riterrei opportuno rafforzare le indicazioni, che mi paiono piuttosto timide, contenute nell'articolo 98 del testo sottoposto al nostro esame.

L'invito è dunque quello di compiere una radicale opera di snellimento, guardando di più ad eliminare norme costituzionali vigenti che precludono allo Stato, al legislatore ordinario, di introdurre modificazioni all'ordinamento, che non a costituzionalizzare norme che, se già sono state introdotte, è segno evidente che lo potevano essere a Costituzione vigente.

Contemporaneamente un invito radicalmente diverso, e cioè ad essere più

chiari e precisi, si rivolge a disposizioni in ordine alle quali la contrapposizione in Commissione bicamerale è stata più forte e la natura di compromesso delle soluzioni accolte appare più evidente.

Mi riferisco in particolare a due dei punti cruciali della discussione politica e culturale degli ultimi tempi: il modello presidenzialista o semipresidenzialista che dir si voglia, ed il tipo di assetto da dare al sistema organizzativo in materia di giustizia penale.

Non entro oggi e probabilmente non entrerà nel futuro nel merito di questi due temi, ma in ordine ad essi raccomandando caldamente che, quale che sia la soluzione definitiva, essa debba essere chiara, senza lasciare spazio al formarsi in materia della cosiddetta Costituzione materiale, soggetta come essa è alle mutevoli opzioni di chi detiene di volta in volta la maggioranza politica.

Per terminare sul punto della qualità della legislazione costituzionale, ricordo che i costituenti sottoposero il testo della vigente Costituzione all'esame dei più famosi italianisti dell'epoca: forse sarà il caso di farlo anche questa volta, ma non credo che ci voglia l'ausilio di esperti del settore per correggere una disposizione quale quella dell'articolo 86, ultimo comma, dalla quale risulterebbe — letta testualmente — che i membri del Parlamento « fanno parte » di una corrispondenza. È una perla che vi pregherei di rilevare.

MARIDA DENTAMARO, *Relatore sul Parlamento e sulle fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea*. Sono parte, non fanno parte.

LORENZO ACQUARONE. Fanno parte o sono parte, è lo stesso.

MARIDA DENTAMARO, *Relatore sul Parlamento e sulle fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea*. No, è diverso.

LORENZO ACQUARONE. Facciamo dunque parte di una corrispondenza!

Passo ora all'esame, necessariamente sintetico, delle disposizioni sull'organizzazione e sull'attività amministrativa: nel complesso mi paiono buone ed in linea di principio meritevoli di consenso, anche perché con esse quasi sempre ci si è limitati ad affermazioni di principio e non si è inteso dettare una specie di regolamento, come si è invece fatto per il settore della giustizia, specie di quella penale.

Questo non esclude che anche nei loro confronti sia necessaria un'adeguata opera di sfolemento. Ad esempio, perché mai irrigidire con precise disposizioni costituzionali un procedimento amministrativo proprio nel momento in cui, per opera del legislatore, ma soprattutto dell'informatica, sta subendo radicali modificazioni? È bene, a mio avviso, che la nuova Costituzione richiami il principio generale del giusto procedimento, lasciando al futuro legislatore ordinario la compiuta disciplina della materia.

Per quanto riguarda l'organizzazione, a mio avviso c'è da aggiungere qualcosa e da toglierne qualche altra. Non è stato affrontato il problema dei sottosegretari di Stato che pure, partecipando attivamente all'attività di Governo, specie nei rapporti con il Parlamento, mi pare non possano non avere rilevanza costituzionale. È una questione vecchia, certo non nuova, che si trascina fin dall'inizio del secolo; sarebbe bene risolverla in questa sede.

Per contro, sono state costituzionalizzate le cosiddette autorità indipendenti. Non se ne precisa la natura, che io reputo amministrativa, peraltro con una interpretazione che può essere largamente contestata. Indipendenti da chi, da che cosa? Non si dice quali rapporti essi abbiano con il Parlamento al quale, così almeno è scritto, dovrebbero soltanto riferire.

So bene che queste istituzioni sono oggi di gran moda, ma potrebbe anche essere un fenomeno passeggero, come in un recente passato è successo per le *agency*. Ad ogni modo, non sono favorevole ad organismi che non si inquadrino nello schema razionale per cui il Governo dirige la politica nazionale e ne risponde in Parlamento. Se poi si vogliono istitu-