

zioni più svincolate dagli indirizzi contingenti della politica governativa è sufficiente la legislazione ordinaria perché, se così non fosse, non avrebbero potuto essere costituite le numerose, importanti autorità oggi esistenti.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
LUCIANO VIOLANTE (ore 16,40)

LORENZO ACQUARONE. Per lo stesso ordine di ragioni sono contrario alla costituzionalizzazione dei principi di autonomia e di indipendenza della Banca d'Italia, almeno per quanto attiene alla funzione di vigilanza.

Le indubbie benemeritenze del nostro istituto di emissione non ci possono far dimenticare che sul terreno della vigilanza gli ultimi 15 anni hanno fatto registrare inquietanti omissioni (l'esemplificazione potrebbe essere molto lunga).

Ed allora, *quis custodiet ipsos custodes*? Proprio per la centralità del Governo anche in materia creditizia, reputo opportuno l'eliminazione, o quanto meno la riduzione, del portato dell'articolo 110 nel testo della Commissione. Personalmente, anche perché non mi piace un'Europa che sia l'Europa di governatori delle banche centrali, sarei favorevole alla totale eliminazione. Posso capire, però, le limitazioni che derivano al nostro ordinamento dal rispetto degli strumenti comunitari. Questi, ad ogni modo, né riguardano, né potrebbero riguardare, le funzioni di vigilanza.

Per quanto poi concerne l'attività delle pubbliche amministrazioni, mi lascia molto perplesso la proposta di costituzionalizzare il principio in forza del quale esse dovrebbero sempre agire, salvo deroghe specifiche, in base alle norme del diritto privato.

Che l'evoluzione attuale dei modelli di attività amministrativa porti sempre di più all'adozione di regole di diritto comune è cosa nota. È però altrettanto noto che i benefici di questo indirizzo sul piano dell'efficienza non sembrano compensare i danni che esso arreca sul terreno dell'imparzialità e della trasparenza.

Credo di conoscere piuttosto bene — forse non siamo in molti, almeno in quest'aula — la produzione scientifica del senatore Salvi, tanto da capire che nella sua ottica la norma proposta potrebbe dare buoni risultati. Secondo me, però, almeno per il momento, l'idea del diritto privato funzionalizzato al raggiungimento di interessi collettivi (qui Salvi è stato influenzato da Rodotà) è ancora un'aspirazione nobile e forse un po' utopica di alcuni studiosi. Nella realtà delle cose, onorevoli colleghi, il diritto privato è ancora il diritto del più forte. Non mi pare quindi sia il caso di introdurre nella Carta costituzionale una norma quale quella proposta, a meno di non temperarla con tante e tali previsioni, volte a far sì che anche in questo settore siano assicurati i principi di uguaglianza e di trasparenza, da mitigarne la rigidità, ma probabilmente, così facendo, da renderla inutile.

È ora tempo che io dedichi la mia attenzione ai problemi della giustizia amministrativa. Qui, almeno per alcune parti, il mio dissenso dal testo proposto dalla Commissione è netto e radicale.

Il relatore Boato sa della stima e della simpatia che ho per lui. Non penso, quindi, possa risentirsi sul piano personale della critica di fondo che io credo di dover muovere a tutto l'impianto della parte del testo sottoposto al nostro esame dedicato alla giustizia. È proprio in questo settore che si riscontra maggiormente il difetto che ho denunciato all'inizio del mio intervento: voler disciplinare tutto e subito, scendendo in una regolamentazione di dettaglio che risente troppo del contingente, che cristallizza modelli di organizzazione e di funzionamento forse già superati oggi e che rischiano seriamente di ritardare razionali innovazioni che necessariamente, anche in questo campo, anche nel campo della giustizia, dovranno intervenire per armonizzare il nostro sistema a quello comunitario e a quello degli altri Stati dell'Unione europea.

Non intendo occuparmi dei problemi della giustizia penale, se non per dire che

l'attenzione che ad essi è stata riservata è sproporzionata rispetto ai problemi della giustizia civile, di quella penale e, a mio avviso, di quella tributaria. Quest'ultima rischia addirittura di essere completamente trascurata con la prevista soppressione dei giudici tributari, che tanto faticosamente sono stati di recente organizzati, finalmente in modo corretto e razionale.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Lei sa che sono stato messo in minoranza su questo punto.

LORENZO ACQUARONE. Ne prendo atto e mi auguro che vi sia una resipiscenza dell'Assemblea.

Se si prescinde, come deve farsi quando si legifera in materia costituzionale, dalle situazioni travagliate e preoccupanti degli ultimi anni, che tutti ci auguriamo abbiano seria e definitiva soluzione nell'unico modo proprio di un paese civile, e cioè con la celebrazione rapida ed equa dei processi, non può essere disconosciuto che per la maggioranza dei cittadini — parliamo di un futuro almeno cinquantennale — il rapporto con il giudice penale dovrebbe essere raro e patologico, mentre quello con i giudici civili, tributari e, in minor misura, anche amministrativi rientra invece nelle naturali previsioni di una civile convivenza.

L'eccesso di attenzione per le questioni attuali della giustizia penale talora disciplinate, che a mio modesto parere troverebbero più idonea collocazione in norme legislative, se non regolamentari, di ordinamento giudiziario, ha influenzato anche l'ottica con la quale sono stati riguardati i problemi degli altri settori della giustizia.

Ma, francamente, è mai possibile parlare in termini generali di giurisdizioni con i principi di oralità, concentrazione ed immediatezza? Sul piano pratico una tale enunciazione non può far sorridere chi ha una qualche dimestichezza con le aule giudiziarie. Sul piano teorico, per limitarmi ad una sola esemplificazione, vorrei qui ricordare che il principio chio-

vendiano dell'oralità, peraltro già fallito nel processo civile, è stato autorevolmente ricondotto ad una visione autoritaria dello Stato e all'enfatizzazione dei poteri del giudice. Non credo che siano questi gli obiettivi che i colleghi componenti della Commissione bicamerale intendevano raggiungere.

Ma vediamo più da vicino i problemi della giustizia amministrativa e le soluzioni che per essi sono state avanzate.

Dopo qualche iniziale tentativo è caduto il principio della giurisdizione unica, nobile nelle intenzioni ma assai discutibile nei possibili concreti risultati. È stato invece riaffermato, ed è cosa giusta, il principio dell'unitarietà della funzione giurisdizionale, nel senso di attribuire pari dignità, ruolo e, soprattutto, indipendenza a tutti coloro che nel momento solenne — Satta avrebbe detto: sacrale — del giudizio sono chiamati ad applicare la legge al caso concreto.

Detto questo, a mio modesto avviso, si è sbagliato, se non tutto, quasi tutto, per quanto attiene all'individuazione degli ordinamenti diversi da quello giudiziario ordinario con i quali articolare la necessaria varietà oggettiva della giurisdizione.

Si sbaglia, a mio avviso, nel voler sottrarre alla Corte dei conti la sua tradizionale funzione giurisdizionale. Secolare esperienza induce a ritenere l'utilità di un giudice speciale per le materie di contabilità pubblica e di responsabilità amministrativa. Infatti solo un tale giudice ha le conoscenze specifiche e la sensibilità per conoscere i delicati problemi di maneggio di denaro pubblico, per giudicare le singole responsabilità, anche ai fini della riduzione equitativa del danno, istituto utile quello della riduzione per contemperare la giusta applicazione delle regole di diritto nella comprensione delle circostanze che possono concorrere ad attenuare il grado di responsabilità. Per inciso, vorrei aggiungere che se non si vuole che gli aspetti più scottanti in materia di illeciti amministrativi finiscano sempre e totalmente nella competenza del giudice penale, non mi pare proprio il

caso di eliminare il controllo preventivo di legittimità sugli atti più importanti dell'autorità governativa.

A mio avviso, si sbaglia ancora nel voler riservare al Consiglio di Stato la sola funzione consultiva per attribuire le sue funzioni giurisdizionali alla divisa Corte di giustizia amministrativa, che dovrebbe anche sostituirsi alla Corte dei conti in sede giurisdizionale.

So bene che tra i non addetti ai lavori l'attribuzione ad un solo organo di funzioni consultive giurisdizionali è vista con sfavore, perché si teme che ciò intacchi il principio della indipendenza e della terzietà di coloro che sono chiamati ad operare insieme come consulenti e come giudici.

L'opinione però, sempre a mio modesto avviso, nasce da un superficiale approccio ad una materia così delicata, che va studiata ed approfondita, senza gli entusiasmi dei neofiti. Ritengo, e so di avere con me la maggioranza degli studiosi di diritto amministrativo, che l'attribuzione di funzioni consultive all'organo di ultima istanza della giurisdizione amministrativa integra e completa la stessa attività di consulenza, in quanto tradizionalmente le decisioni del Consiglio di Stato, oltre che a decidere il caso controverso, fissano i principi cui deve ispirarsi la futura azione amministrativa. Quanto al problema della possibile e reciproca incidenza dell'attività consultiva e di quella giurisdizionale, dopo aver rilevato che di fatto chi conosce davvero le tradizioni ed il funzionamento del Consiglio di Stato, indipendente negli anni bui quando non lo fu il giudice ordinario, non ha mai negativamente riscontrato tale fenomeno, osservo che esso può essere facilmente risolto attribuendo al legislatore ordinario la fissazione di regole per disciplinare il passaggio dei magistrati del Consiglio di Stato dall'una all'altra funzione.

Concludendo sul punto, mi pare non inutile osservare che il Consiglio di Stato, quale solo organo consultivo, era tipico degli Stati italiani preunitari e che per contro oggi la duplice funzione dell'organo di vertice della giustizia amministrativa è

comune a quasi tutti i paesi europei, addirittura alla stessa Unione europea, riguardando le funzioni della Corte di giustizia.

Ancora sbagliata — mi scuso del lungo elenco delle critiche — è la previsione con norme costituzionali di soli due gradi di giudizio in materia di giustizia amministrativa e, aggiungo io, contabile. Valide esperienze straniere, da ultimo quella francese, indicano nella via di un doppio grado di giudizio di merito e un ulteriore grado di sola legittimità, un utile modello per accelerare la definizione dei processi amministrativi ed assicurare uniformità di indirizzi giurisdizionali.

Non è questa la sede per trattare approfonditamente previsioni del genere, importa però evitare che l'introduzione di norme come il testo dell'articolo 119 della Commissione bicamerale precludano in futuro al legislatore ordinario di apportare tali innovazioni al sistema che garantisce la giustizia nei confronti dell'amministrazione.

Piena adesione invece merita il nuovo criterio per il riparto della giurisdizione tra giudice ordinario ed amministrativo, che sostituisce quello ormai largamente superato che si fonda sulla natura delle situazioni soggettive fatte valere, diritti o interessi legittimi che siano.

L'attuale criterio di riparto, che era stato fondato più di cento anni fa su un principio di libertà, ossia quello di eliminare in sede di tutela dei diritti dei cittadini il foro speciale dell'amministrazione, muove in definitiva dal mito dell'unicità della giurisdizione e dalla constatazione del suo fallimento. Progressivamente, caduta la visione di un'amministrazione autoritaria ed insieme quella che individuava nel diritto soggettivo la pienezza della libertà giuridica dei cittadini, è giusto guardare oggi non più agli atti autoritativi e alla loro impugnazione, ma ai rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione ed individuare conseguentemente un giudice idoneo a giudicarli in caso di conflitto.

Non so se la formula adottata sia la migliore, perché il cosiddetto sistema ta-

bellare delle materie non ha dato buoni risultati in Germania. Si potrebbe forse pensare ad una separazione basata più sulla natura del rapporto, ma, comunque, il superamento del vigente criterio di riparto va sicuramente guardato con favore. Peraltro, una conseguenza inevitabile del nuovo sistema è quella, non rinvenibile nel testo al nostro esame, della creazione di un tribunale dei conflitti, di cui facciano parte magistrati di tutte le superiori giurisdizioni, e non della sola Corte di cassazione, i cui orientamenti, quali giudici della giurisdizione, lasciano sovente perplessi.

Sempre in tema di giustizia amministrativa, mi dichiaro personalmente contrario alla minuta elencazione delle incompatibilità dei magistrati amministrativi che può benissimo essere lasciata al futuro legislatore ordinario. In proposito prendo ad esempio il fenomeno apparentemente più scottante: quello degli arbitrati.

La partecipazione di giudici amministrativi a collegi arbitrali è oggetto di numerose e non infondate critiche. Tuttavia, anche con riguardo alla tendenza europea e non solo europea alla soluzione di conflitti attraverso modelli alternativi a quelli giurisdizionali, e quindi anche di tipo arbitrale, perché precludere per sempre la possibilità di meglio disciplinare tali istituti, correggendone le disfunzioni e valorizzandone le potenzialità in tema di rapidità e di efficienza?

In definitiva, anche nel settore della giustizia amministrativa, come, a mio avviso, anche in quella ordinaria, penale o civile che sia, è necessario sfoltire le norme sottoposteci dalla Commissione di tante, di troppe disposizioni di dettaglio in modo che la futura Costituzione sia veramente, come deve essere, norma fondamentale e di principio.

Qualche brevissima considerazione, infine, collegata con i temi già trattati, con riferimento alle garanzie costituzionali.

Onorevoli colleghi, c'è un modo sicuro per impedire ad un giudice di funzionare, ed è quello di gravarlo di troppe competenze. La Corte costituzionale ha sinora

assolto lodevolmente il compito di garantire la legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge, nonché di assicurare equilibrio nei rapporti tra poteri dello Stato e tra Stato e regioni. Se ora attribuissimo davvero alla Corte tutte le funzioni elencate nell'articolo 134, in verità daremmo origine o alla sua paralisi o quanto meno ad ingorghi tali per cui varrebbe il vecchio detto che « giustizia ritardata è giustizia denegata ».

So anch'io che il filtro del giudizio incidentale ha dato luogo ad inconvenienti, non foss'altro per aver letto, come avvocato in una causa, una sentenza della Cassazione che spiegava, con cento pagine di motivazione, che la questione di costituzionalità che avevamo sollevato era manifestamente infondata. Il problema delle modalità di accesso alla Corte non è stato comunque affrontato dalla Commissione bicamerale, ancorché essa non avesse quella giustificazione dell'urgenza che impedì al costituente di affrontarla in sede di redazione della Carta costituzionale. Ma forse è un bene, perché un'approfondita riflessione sul punto mi sembra indispensabile.

Ho concluso. Mi rendo conto di avere espresso più rilievi critici che argomenti di consenso, ma credetemi, non mi pareva il caso di sottolineare quanto di buono c'è nel testo della Costituzione proposto (e ce n'è molto), ritenendo più utile sottoporre alla comune attenzione quanto sembra meritevole di ulteriore approfondimento e, mi auguro, di miglioramento.

Dunque, spirito critico ma costruttivo, perché col consenso di tutti e tutti apportando il contributo della propria esperienza si possa presentare al giudizio sovrano del popolo un testo della seconda parte della Costituzione che sia degno di quello, giustamente non soggetto a revisione, della prima parte, che garantisce e tutela la nostra posizione di liberi cittadini in un libero Stato (*Applausi dei deputati del gruppo dei popolari e democratici-l'Ulivo e del deputato Boato - Congratulazioni*).

PRESIDENTE. L'onorevole Acquarone ha parlato qualche minuto in più, ma non ho dubbi che il presidente del suo gruppo proporrà di ridurre i tempi dei colleghi che interverranno dopo.

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

FEDERICO ORLANDO. Signor Presidente della Camera, signor presidente della bicamerale, onorevoli senatori, colleghi deputati, non da finissimo ed affascinante giurista come l'onorevole Acquarone, ma da vecchio giornalista spero che un po' di *vis* polemica senza malizia mi aiuti a non far sbadigliare i nostri dieci lettori ed ascoltatori estranei alla scienza giuridica.

Comincerò confessando anch'io, come ha fatto ieri l'onorevole Boato, di aver fatto il ritiro spirituale per prepararmi a questo appuntamento. Purtroppo non sono riuscito a reincarnarmi nello spirito di Calamandrei ricordato da Boato, perciò non posso portarvi qui la voce di altri spiriti magni della patria. Posso soltanto dirvi di aver scoperto un paradosso rileggendo la storia costituzionale italiana dallo statuto carloalbertino alla Carta repubblicana e cioè che voi avete creato le potenzialità di un ritorno alla Costituzione monarchica. Questo paradosso per chi, come me, ha conservato un rispettoso affetto per il legame che nel segno dello statuto carloalbertino unì il liberalismo di Cavour alla monarchia nel risorgimento e fino a Giolitti e a Vittorio Veneto, potrebbe essere motivo di gratitudine verso tutti voi. Ma poiché credo che una gratitudine così motivata vi imbarazzerebbe, visto che voi volete di certo una Costituzione repubblicana, eviterò di esternarla ed anzi mi assumerò il compito di sottolinearvi le scivolate statutarie che forse avete preso involontariamente, sperando che vogliate correggerle nell'interesse della democrazia che ci unisce.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
PIERLUIGI PETRINI (ore 17)

FEDERICO ORLANDO. Così facendo spero anche di dimostrare quanto condi-

vida la definizione di « grande occasione » data da D'Alema a questo tentativo di riscrittura delle regole, occasione che purtroppo mancò sia all'amico Bozzi che alla Commissione De Mita-Iotti, anche perché solo una cultura oggi maggioritaria di centro-sinistra, permeata di tolleranza liberale poteva offrire a tutti, senza scappatoie, la possibilità di riscrivere le regole insieme, senza vincitori e vinti.

Dovremo lavorare dunque perché questo tentativo abbia l'approvazione del popolo italiano nei referendum confermativi. E per ottenerla dovremo — rubo l'espressione ad un giovane collega di *Micromega*, Marco Travaglio — tradurre in italiano l'intero testo della bicamerale; e non solo quello della bozza Pera-Zecchino-Boato, presa di mira dal giovane collega. Tradurre in italiano significa anche e soprattutto rendere chiara la lettera del testo per renderne sicuramente democratica l'applicazione, visto che scritture poco chiare hanno consentito in un secolo e mezzo l'alternarsi di governi liberali e di esperienze autoritarie e dittatoriali, di governi democratici e di avventure clettocratiche senza mai modificare la legge fondamentale dello Stato. Per tradurre in italiano comincerò con il ricordare che se è apprezzabile la volontà di un capo di partito di non restare chiuso nell'ombra della segreteria, ma di avere una sua proiezione istituzionale — volontà che ha spinto l'onorevole D'Alema ad assumersi il peso della bicamerale — la formula del premierato (*leadership-premiership*) è certamente in Europa la più classica e rassicurante proiezione di un leader nelle istituzioni di Governo.

L'onorevole Fini mi perdonerà se non credo che egli si accontenti di una vittoria mutilata, come è stato definito il presidenzialismo rocambolescamente uscito dalla bicamerale. Io credo, invece, che se passasse il progetto la vittoria mutilata potrebbe tornare a sciogliere le ali al vento perché ricadremmo in pieno in quella incertezza nella definizione dei poteri di Governo spettanti al Capo dello Stato e al Capo del Governo che era la chiave dell'esecutivo diarchico dell'ordina-

mento carloalbertino e che la Costituzione repubblicana in gran parte corresse negando poteri esecutivi al Capo dello Stato, che nello statuto li esercitava per mezzo dei suoi ministri e che la bicamerale vuole ridargli (e non solo in politica estera e della difesa). Davvero non ci tranquillizza l'immagine del presidente-*freezer* che ci ha descritto ieri il professor Salvi. Un presidente che esercita poteri diretti di Governo quando, appena eletto dal popolo, scioglie la Camera, se vuole, per farsene una più amica e nomina primo ministro non il capo della coalizione che ha vinto le elezioni, ma un rappresentante di quella coalizione. Poi rientra nel congelatore dove esercita gli altri suoi poteri non di Governo, ma torna a scongelarsi per fare politica estera e della difesa e poi rientra ancora nel *freezer* del suo ruolo garantista, in un continuo entrare e uscire non so fino a qual punto pregiudizievole per la sua natura organolettica di presidente democratico e quindi per la buona salute della democrazia, che è poi ciò che ci interessa. Forse io sono spinto a caricare le tinte dall'ansia di prevenire danni, ma è un fatto che se i costituenti del 1946-1947 tolsero al Presidente della Repubblica poteri diretti di governo fu anche perché — come hanno sottolineato gli storici (ricorderò Carlo Ghisalberti) — l'esercizio di quei poteri da parte della Corona più volte aveva condizionato in senso antiparlamentare la politica del paese. Ricordiamoli, colleghi, i governi di Corte, i governi delle sciabole, prima e dopo Crispi, fino all'età giolittiana. E possiamo escludere che un simile scenario si ripeta? Se date al Presidente poteri esecutivi non potete pretendere che non li eserciti con l'intenzione di risponderne solo al popolo che direttamente lo ha eletto. Ma se li esercita, visto che glieli date, non potete più immaginarlo come un Presidente di garanzia: egli sarà il capo della maggioranza dei suoi elettori, che potrebbero anche non dividersi in destra e sinistra, ma, faccio per dire, in sudisti e nordisti o altre consimili malandrinate. Non meravigliatevi se le mie sono le stesse preoccupazioni dell'onorevole Cossutta.

Liberali e comunisti, oltre allo storicismo, hanno in comune il senso dello Stato, sia pure per modelli di Stato abissalmente diversi. Del resto, alla Costituente Togliatti mostrò più senso dello Stato dei radical-massimalisti, così come De Gasperi ne ebbe più di tanti laicisti. Cerchiamo dunque di definirlo più nettamente questo Presidente eletto: non di Governo ma solo di garanzia, rimodellando conseguentemente il resto.

Nel quale resto metterei almeno un paio di cose relative all'ordinamento federale, che vorrei, senatore D'Onofrio, vedere molto più spinto, prima che — assumendo in qualche parte del paese contenuti catalani, che, come lei sa, sono in ebollizione perpetua — diventi anacronistico, scavalcato da un confederalismo estorto alla nazione. Così, quando leggo che l'omogeneità di condizioni tra le regioni a statuto ordinario non è un dato imm modificabile e necessario e che ognuna di esse potrà ottenere un ampliamento della propria autonomia attraverso la via della legge costituzionale, vedo ancora una volta una Costituzione *in itinere*, qual era nella sua flessibilità lo Statuto albertino, che itinerando itinerando ci portò a Cassibile. Meglio stabilire subito che non le leggi del Parlamento, ma gli statuti regionali perfezionano la rispondenza degli ordinamenti alle specificità locali e che spetti alla Camera delle autonomie — quale dovrebbe essere *tout court* il Senato — valutare nella sua collegialità che una o più delle venti assemblee legislative regionali non abbia scavalcato il limite che l'unità e l'indivisibilità della Repubblica comporta per ogni statuto.

Senato indefinito: d'accordo, senatrice Dentamaro, concepito a fisarmonica e comunque troppo pletorico, come lo sarebbe del resto la Camera se il pendolo dell'oscillazione fra i 400 e i 500 deputati dovesse tendere verso la cifra più alta.

Ma più grave del numero dei parlamentari a me sembra il carattere di conservazione corporativa del Parlamento, forse il più debole fra tutti i capitoli della riforma dal punto di vista della volontà innovativa.

Giustizia. Voi ricordate che nel sistema statutario la magistratura, che pronunciava le sue sentenze nel nome del re, subiva un'interferenza continua dell'esecutivo diarchico, Capo dello Stato e Capo del Governo, che il presidenzialismo all'italiana minaccia di restituirci. La Costituzione repubblicana aveva svincolato i giudici da ogni altro potere, subordinati solo alla legge. Oggi la bozza Pera-Zecchino-Boato vuole restaurare l'assoggettamento per una parte della magistratura, quella inquirente e cioè il motore che, se parte, fa muovere anche la magistratura giudicante, ma se resta spento consente a tutta la magistratura di ormeggiare nel porto delle nebbie, per la tranquillità di tutti gli eversori...

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. In quali articoli è scritto?

FEDERICO ORLANDO. ...da prima pagina, alle cui esigenze garantiste ci siamo sensibilizzati più che non a quelle della difesa della società civile nei loro confronti.

Certo, so bene anch'io che sono principi liberali la separazione delle funzioni e, in condizioni di sicurezza, anche quella delle carriere; la parità tra accusa e difesa, anche per chi non sia in grado di pagarsi avvocati miliardari; l'oralità del processo; il contraddittorio; il giudice equidistante; la non interferenza del giudiziario nell'esecutivo e viceversa; la riduzione della sfera penale; la ricerca dell'arbitrato nelle vertenze civili; la defeudalizzazione della giustizia amministrativa e tributaria. Ma questi principi liberali non debbono servire per creare una polizza assicurativa alla classe dirigente, così come l'economia di mercato non può fare da paravento a chi rifiuta principi ed istituti come lo Sherman Act, il *blind trust*, la liberalizzazione della società attraverso l'abolizione dei monopoli, delle licenze, degli albi corporativi, del valore legale dei titoli di studio e di tutti gli altri lacci e laccioli che strangolano i giovani, gli intraprendenti, i non conformisti, a cui le regioni, chiamate ad essere europee,

dovrebbero guardare con spirito nuovo. Lacci e laccioli in cui sembra essersi specializzata la sottocommissione per la giustizia, se è vero quel che scrive Stefano Rodotà: «La gerarchizzazione degli uffici, il peso maggiore dei politici nel CSM, l'esistenza di una Corte di giustizia per i giudici...» e, io aggiungerei, lo sdoppiamento del CSM, la dispersione della giustizia costituzionale in mille faccende, la relazione del guardasigilli sull'azione penale, il grande inquisitore dei giudici nominato dal Senato (che io vi proporrei di chiamare coerentemente El coreghedor), «... certamente costituirebbero una forte spinta al conformismo giudiziario nei confronti dell'indirizzo parlamentare».

Un ritorno, anche qui, dunque, allo Statuto carloalbertino. E poi storcete il muso se qualcuno vi chiede di fare rientrare in Italia i fantasmi dei Savoia!

Onorevole Presidente, onorevole D'Alema, questo mio non è il preannuncio di un «no» nel referendum approvativo, che io spero si moltiplichi in quattro referendum, uno per ogni capitolo della riforma. In proposito, ho firmato la legge costituzionale che vorrebbe introdurli. Questo è un appello ai colleghi tutti a voler rendere il nuovo assetto istituzionale il più possibile coerente con gli equilibri, le prudenze, le certezze, la funzionalità di una moderna democrazia parlamentare; questa funzionalità, fino ad oggi compromessa da un bicameralismo ripetitivo, dal dominio delle corporazioni, dalla debolezza del Governo in Parlamento, rischia in avvenire di essere compromessa dalla guerra intestina nel potere diarchico, dalla paralisi della magistratura, dalla sopraffazione sociale dei più forti o furbi sui più deboli o onesti, con la conseguenza, onorevole D'Alema, che cercheremo rimedio, come nei cinquant'anni passati, in una Costituzione praticata o materiale — che dir si voglia — diversa da quella scritta. E speriamo si tratti di rimedio, non di sotterfugio...!

Evitiamo di arrivare ad un referendum dilacerante, caricato dalla miscela del progetto giustizia, del modello di Governo

non opportunamente razionalizzato, del federalismo deludente e, infine, di un referendum unico, vero ricatto ai cittadini: prendere tutto o lasciare tutto!

Avviamo subito l'esame della legge elettorale, spero nello schema doppioturnista del documento D'Amico, perché, come hanno insegnato De Gasperi, nel 1946, Debré nel 1958 e, credo, anche Adenauer in Germania, la legge elettorale precede l'architettura istituzionale, che vi si modella! Non costruiamo le istituzioni con spirito illuministico, non innamoriamoci di istituzioni straniere, come i patrioti napoletani di cui l'anno prossimo celebriamo il bicentenario della generosa ma astratta e, perciò, sanguinosa illusione! Imitiamo, piuttosto, i nostri Costituenti del 1946-1947, i quali seppero schiarire le ombre dello Statuto carloalbertino, ma senza rompere la tradizione inaugurata nel Risorgimento. Facciamo in modo che la grande occasione produca frutti non per noi, non per la classe dirigente, ma per i cittadini che si attendono dalla politica, dalla giustizia, dall'amministrazione, dal mercato più attenzione per loro! (*Applausi dei deputati del gruppo di rinnovamento italiano*).

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

**MARIO TASSONE.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, inizio il mio intervento manifestando una grande considerazione nei confronti dei colleghi che si sono impegnati nella bicamerale per il lavoro che essi hanno svolto. È alla nostra attenzione un progetto che è il frutto di un impegno rilevante, anche se, per dire la verità, ho visto qualche cedimento in taluno dei padri costituenti.

Ritengo che le valutazioni che dobbiamo fare in questo particolare momento debbano andare al di là del dato contingente, delle vicende particolari che investono spezzoni della politica. Certo, non nutro una fede cieca nell'idea, mentre qualcuno poco fa ha manifestato la sua fede nell'idea, anche se si tratta dell'idea prevalente del momento, quella in cui si esprime in generale fiducia ed adesione.

Voglio ricordare a me stesso e ai colleghi perché abbiamo avvertito l'esigenza di procedere ad una modifica della Carta costituzionale. Tale esigenza non è stata avvertita solo in questa legislatura, ma — è stato ricordato da colleghi — anche in quelle precedenti. Parte quindi da lontano la necessità di riformare per assicurare al paese la stabilità del sistema politico e la governabilità, per favorire un più corretto rapporto ed equilibrio dei poteri, per realizzare il federalismo, per mettere a punto un sistema puntuale di garanzie che tuteli i diritti dei cittadini e quindi la civiltà del paese stesso, per affrontare i problemi della giustizia che sono stati ampiamente ricordati.

Abbiamo l'interesse oggi di conseguire alcuni obiettivi fondamentali, che certo sono legati alle riforme costituzionali. Allora dobbiamo dirci in primo luogo con estrema chiarezza che il Parlamento ha commesso un errore; mi riferisco al fatto che, alla vigilia delle elezioni del 1994, si è approvata una riforma elettorale senza aver prima o contestualmente posto mano alla riforma costituzionale. Forse ciò è avvenuto perché qualcuno pensava che il rafforzamento di un certo sistema politico all'interno del nostro paese, il rafforzamento del sistema dell'alternanza potesse scaturire unicamente dalla riforma del sistema elettorale e non invece dalla contestualità della revisione delle norme costituzionali e di un adeguamento ad essa del sistema elettorale.

Anche in questo particolare momento si sta commettendo qualche errore. La riforma, certo, del sistema elettorale non è oggetto della riforma costituzionale, ma rimane nell'ombra; il problema della riforma elettorale è presente nel nostro dibattito. Certo questo problema va affrontato, né può essere esaustivo a tale riguardo un semplice incontro di vertice. Non faccio delle battute riferite ad incontri avvenuti in certe case, intorno a certi tavoli, mentre venivano serviti determinati menu, perché ciò non ha importanza. Una riforma elettorale è importante, certamente, nella misura in cui abbiano la volontà di procedere in modo serio alla

riforma della nostra Costituzione. Si deve dunque affermare un sistema bipolare, che non è in alcun modo scaturito dalla riforma elettorale, perché ci troviamo invece di fronte ad un falso sistema bipolare, ad un imperfetto sistema bipolare.

Vi è una situazione di confusione, un magma incompiuto, una situazione non lineare e non trasparente della nostra vicenda politica.

Occorre dunque operare in questa direzione, per dare una risposta ai quesiti da me richiamati all'inizio dell'intervento. La proposta del semipresidenzialismo, approvata dalla Commissione bicamerale, è sufficiente per assicurare governabilità? Bisognerà fare, a mio avviso, qualche approfondimento, perché allo stato attuale il bipolarismo è rappresentato solo dal Presidente della Repubblica, eletto a suffragio universale, e dal *premier*. Ma c'è un pericolo: fino a quando non si crea una certa differenziazione fra le maggioranze, rispetto alle maggioranze necessarie per l'elezione del Presidente della Repubblica, la proposta è accettabile; ma in fondo — c'è un punto che si evince dall'articolato — il potere del Presidente della Repubblica è elastico. Si tratta di un semipresidenzialismo temperato. Il termine italiano è brutto, usato, consumato...

MASSIMO D'ALEMA, *Presidente della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*. Autolesionista!

MARIO TASSONE. Sì, autolesionista. I nostri commentatori, onorevole D'Alema, fanno uso di battute ormai vecchie, ma noi parliamo di semipresidenzialismo temperato che si elasticizza, si espande nel suo potere nella misura in cui entra in crisi l'area di altri poteri (mi riferisco al Primo ministro e al Governo stesso). I rapporti dunque vanno ben definiti, perché la possibilità di espansione senza che contemporaneamente vengano fissati alcuni principi può portare a grandi inconvenienti. Occorre capire fino in fondo se sia giusto mantenere questo tipo di semipresidenzialismo contrabbandandolo

come un sistema presidenziale oppure avere il coraggio di rivedere anche il ruolo del Primo ministro e della sua elezione, altrimenti potrebbe sembrare che queste modifiche nascano da vicende particolari della storia politica del nostro paese, successive ad incontri decisi per sanare situazioni contingenti e non operanti in una proiezione ampia per un adeguamento della Costituzione alle esigenze del paese.

Desidero richiamare l'attenzione dei colleghi anche sul sistema del Parlamento che è stato ampiamente trattato dalla senatrice Dentamaro. Concordo sulla differenziazione fra i due rami del Parlamento, anche se mantengo alcune perplessità sull'integrazione del Senato della Repubblica. Forse i senatori non saranno d'accordo sulle conclusioni della Commissione bicamerale; ma l'integrazione con i rappresentanti dei consigli regionali, provinciali o dei consigli comunali è un dato squilibrante rispetto allo stato di questi eletti che partecipano ai lavori del Senato. Bisogna chiarire bene i rapporti tra i diversi livelli istituzionali dal momento che si prevede anche la conferenza Stato-regioni-comuni, presieduta dal Primo ministro o da un suo delegato, tanto più che si prefigura un Parlamento che si « allarga » o si « restringe »; bisogna avere ben chiari i rapporti tra la Conferenza Stato-regioni, e questo Parlamento, che cambia, secondo la natura ed i temi del dibattito che affronta, la sua natura. Su questo avanzo qualche perplessità.

Ho letto con molta attenzione la relazione del senatore D'Onofrio. Ho notato in quella relazione tutta l'amarezza perché il suo disegno non si è realizzato, almeno nelle conclusioni cui è pervenuta la bicamerale. Questo è un dato su cui bisogna riflettere.

Anche la questione degli statuti speciali delle regioni è emersa in termini molto forti e la proposta di elevare a rango costituzionale lo statuto delle regioni ha interessato molto i lavori della bicamerale.

Il fatto che esista uno iato tra questo tipo di relazione e le conclusioni cui si è

giunti comporta una riflessione e la necessità per il Parlamento di emendare il testo.

Per quanto riguarda la magistratura, il fatto più rilevante che è emerso credo sia stata l'attenzione da parte dei magistrati per il lavoro compiuto dalla bicamerale e dal relatore. Dobbiamo allora chiarire fino in fondo che cosa vogliamo per il sistema delle garanzie e per la magistratura. Certamente, non è sostenibile il principio delle due sezioni senza creare le condizioni per la separazione delle carriere tra giudici e pubblici ministeri. Qualcuno diceva quest'oggi che bisogna assolutamente assicurare l'indipendenza della magistratura, che sicuramente è una conquista di civiltà; tuttavia la separazione delle carriere non significa che il PM debba essere soggetto all'esecutivo o ne debba essere condizionato, perché ci sono vari provvedimenti per evitarlo.

Ritengo, anche dopo aver ascoltato gli ultimi interventi, che in questo momento stiamo vivendo la subalternità della politica e del Parlamento ad alcuni magistrati o ad una certa cultura dei magistrati. Allora, se dobbiamo fare una riforma, attenta e forte, credibile della Carta costituzionale, dobbiamo assicurare una prevalenza del Parlamento, nel rispetto dell'indipendenza della magistratura e delle competenze degli altri poteri.

Signor Presidente, ed ho concluso, non intendo dare quei giudizi negativi o trancianti che spesso vengono dati perché si apre una partita politica tra i protagonisti, perché c'è un dare ed avere, perché ci sono stati accordi passati anche sulla testa del Parlamento, accordi che forse hanno ridimensionato, un po' ristretto i margini di lavoro della bicamerale. Intendo solo ribadire che una riforma costituzionale non riguarda questa o quella forza politica, ma tutto il paese, con le sue esigenze di giustizia, di civiltà e di progresso.

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

**GIUSEPPE DETOMAS.** Signor Presidente, onorevoli senatori e colleghi, sul

tema della riforma della seconda parte della Costituzione avevo già avuto modo di intervenire in occasione della discussione generale per l'approvazione della legge costitutiva della Commissione bicamerale. Allora, nel salutare con entusiasmo la nuova fase di riforma che ci si accingeva ad aprire, tracciavo un quadro piuttosto preoccupato della situazione maturata in vaste zone d'Italia. Avevo fatto cenno alle aspirazioni di ampi strati della popolazione, soprattutto al nord, che guardano con crescente interesse alla possibilità di una riforma della Costituzione in senso federalista, come opportunità ed occasione per superare le difficoltà di uno Stato come il nostro, assai articolato quanto a realtà culturali, sociali, economiche e territoriali, ma assolutamente centralizzato per ciò che attiene alla distribuzione dei poteri ed alla sua organizzazione.

La necessità di ripensare la forma di Stato in senso federale, patrimonio storico dei movimenti autonomisti che per primi hanno sollevato il problema, sembrava ormai condivisa da tutte le forze politiche. La sfida, che pareva essere stata raccolta, era quella di riuscire, nell'esaltazione delle diversità e delle peculiarità, a governare i grandi processi culturali, sociali ed economici dello Stato.

All'atto della costituzione della Commissione bicamerale, nelle dichiarazioni di intenti, questo concetto avrebbe dovuto guidare con decisione i lavori di revisione della Costituzione.

Ciò risultava tanto più importante in questa fase, nella quale la costituzione dell'unità europea si muove sempre più verso un'Europa delle regioni anziché un'Europa delle nazioni. Dinanzi all'esito di lunghi mesi di lavoro della Commissione, non senza una certa delusione e amarezza non è possibile non rilevare che i propositi della vigilia sono stati in larga parte disattesi. Il risultato è un progetto in cui il federalismo appare una facciata per coprire uno Stato regionale che conserva marcati aspetti di centralismo. Del fatto ne è consapevole anche l'onorevole D'Onofrio, dalla cui relazione emergono evidenti i limiti del progetto al nostro esame. Il

principio di sussidiarietà, che dovrebbe informare l'intero impianto federalista, è gravemente minato dalla previsione di una generica tutela degli imprescindibili interessi dello Stato, tra le materie legislative di competenza statale. Una disposizione questa che nella sua potenzialità può estendersi, con una valutazione unilaterale, sino a coprire e vanificare le potestà residuali che dovrebbero, secondo l'impianto proposto, essere in capo alle regioni.

Non è tanto la valutazione delle singole competenze legislative regionali che potrebbe essere compressa, quanto il fatto che si mette in discussione alla base la stessa natura pattizia della Costituzione e degli statuti regionali, che è il fondamento del federalismo; è il disconoscimento della natura originaria dei poteri riconosciuti alla regione.

Ribadisco che per una seria e concreta ipotesi di riforma dello Stato in senso federale non si può prescindere da una vera attuazione dei principi di autonomia costituzionale delle regioni, dalla sussidiarietà piena e dall'autosufficienza finanziaria. Anche su quest'ultimo punto il progetto risulta assolutamente insufficiente se non viene ripensata la piena capacità impositiva autonoma delle regioni.

I limiti della proposta elaborata dalla Commissione bicamerale trovano un'ulteriore conferma nel fatto che, nell'ipotizzare il superamento del bicameralismo perfetto, sia stata prevista una Camera delle garanzie piuttosto che una Camera delle regioni (istituzione quest'ultima che tradizionalmente accompagna tutti i sistemi federali).

Queste considerazioni, accanto a quelle contenute negli interventi susseguiti, impongono una profonda riflessione che dovrà necessariamente portare ad una modifica del testo in esame. Un valido riferimento potrà essere l'esperienza maturata dalle regioni a statuto speciale, in particolare dal Trentino-Alto Adige e dalle province autonome di Trento e Bolzano. In esse una profonda cultura di autogoverno, accompagnata da un modello istituzionale che assegna alle realtà territo-

riali competenze legislative primarie, ha dato prova, in oltre cinquant'anni, di efficienza e di buon governo. In questo senso ritengo non debba andar persa l'occasione di sperimentare in queste realtà nuove potenzialità per i poteri locali, introducendo quella prima disposizione transitoria che la Commissione aveva inserito, ma che poi è stata soppressa, tanto che non si rinviene nel testo al nostro esame.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Ma verrà reintrodotta.

GIUSEPPE DETOMAS. In materia di regioni a statuto speciale mi permetto di dissentire con forza dalle considerazioni formulate in quest'aula, sia pur in modo velato, e da me ritenute infondate. Esse intravedono in queste realtà motivi di separatezza, di privilegio, di immotivata diversità, dimenticando le profonde ragioni di peculiarità che ne hanno giustificato il riconoscimento e che sono ancora attuali.

Dal tema della ripartizione dei poteri su base territoriale, fondata sulle diversità culturali, sociali ed economiche, non va disgiunto il problema della tutela delle minoranze linguistiche presenti in Italia.

Dispiace dover rilevare che anche su questo specifico tema la bicamerale non abbia colto l'occasione per incidere davvero, dando finalmente sostanza all'articolo 6 della Costituzione, rimasto finora lettera morta. Le minoranze linguistiche rappresentano un patrimonio di inestimabile valore, sono una risorsa da valorizzare perché caratterizza in modo unico l'Italia e la sua cultura. Per questo ho presentato un emendamento affinché nelle materie che gli statuti regionali regolano sia presente la tutela e la valorizzazione delle minoranze linguistiche, attraverso idonee misure atte a favorirne la rappresentanza politica nelle istituzioni e ad assecondarne i processi di aggregazione.

Come primo e unico deputato della storia della comunità ladina, sento forte il dovere di portare all'attenzione di questo

Parlamento la vicenda della mia popolazione. Quest'ultima, rimasta unita per secoli sotto un'unica entità politica e amministrativa, poi per un'ignobile politica di assimilazione perpetrata dal regime fascista, si è trovata divisa tra due regioni e tre province. Una separazione che ha creato tre minuscole realtà inserite in tre diverse comunità, assediata da modelli culturali che hanno minato la stessa sopravvivenza della minoranza ladina.

Questa popolazione vive ora con preoccupazione la ventilata ipotesi di superamento della regione Trentino-Alto Adige con la creazione di due diverse regioni, il Trentino e il Sud Tirolo, perché ciò rappresenterebbe un'ulteriore accentuazione dei confini che già la dividono.

Dicevo che i ladini vivono con preoccupazione questa fase, ma guardano anche con grande fiducia e speranza la possibilità di sanare un'ingiustizia della storia. Ho presentato in questo senso un emendamento che introduce una disposizione transitoria che prevede l'introduzione nel sistema ordinamentale di un'istituzione rappresentata dai comuni ladini dolomitici con funzioni che riguardano esclusivamente materie culturali e linguistiche. Questa entità, senza mettere in discussione i confini regionali e provinciali, darebbe la possibilità di una tutela reale, di uno sviluppo sociale e culturale omogeneo che le consentirebbe di guardare con serenità il futuro, senza rischi di assimilazione e di conseguente scomparsa.

È questa una piccola realtà e forse ciò, ad un osservatore disattento, può sembrare un problema marginale nel panorama complessivo delle riforme, ma proprio per questo è anche l'occasione per misurare la nostra maturità di classe politica, che anche in una fase di grandi scelte non perde d'occhio i problemi, le aspettative e le aspirazioni, ma soprattutto la stessa sopravvivenza delle popolazioni.

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

DOMENICO BENEDETTI VALENTINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi ed

onorevoli colleghi della Commissione bicamerale, ragioni cosiddette di opportunità o di realismo mi hanno indotto nei mesi scorsi a non presentare tutta una serie di emendamenti, sui quali pure avevo svolto un certo approfondimento. Quelle stesse ragioni non mi indurranno però in questa sede a fare a meno di alcune espressioni di parere decisamente personali, in molti casi forse anche controcorrente, che però ritengo debbano essere manifestate, non curandomi minimamente delle ricadute politiche o tattiche, di carattere elettorale o di altro genere. Scelgo volutamente di stare al tema.

Data la ristrettezza dei tempi a disposizione, mi soffermerò in maniera molto sintetica su tre aspetti. In primo luogo, a mio modesto parere, la Repubblica è la traduzione in organizzazione istituzionale, in un dato momento storico, di una nazione: di tutto questo non vedo né traccia né sensibilità nel testo che ci viene proposto. Pertanto taluni miei emendamenti, e comunque questo mio intervento, rivendicano questo rapporto: la sostanza storica è la nazione e l'ordinamento è la sua traduzione istituzionale. All'interno di questa organizzazione istituzionale la preminenza, onorevoli colleghi, non può che essere dello Stato. Concepire, come avviene nel testo, che la Repubblica sia composta sullo stesso piano da enti locali, da regioni e da Stato, non è conciliabile con la mia cultura e la mia formazione istituzionale. È lo Stato l'ente centrale, il depositario legittimo, storico e democratico della sovranità nazionale. Vero è che l'interfaccia, il bilanciamento dello Stato è l'individuo con i suoi valori, con la sua centralità e quindi con i suoi diritti e doveri.

Alle soglie del 2000 dobbiamo renderci conto che la nostra società è cresciuta e, quando si cercano trovare formule istituzionali e costituzionali che contemperino il *mix* tra Stato ed individuo, troviamo i gruppi sociali che spontaneamente e finalisticamente si organizzano. Questo è un nuovo aspetto della democrazia, un aspetto epocale del pluralismo che non

può essere liquidato da chicchessia: se anche lo facessimo, faremmo soltanto della repressione politica. Non sono soltanto i partiti, la loro organizzazione ed i loro messaggi, i punti di aggregazione della società contemporanea; dobbiamo tenerne conto, altrimenti ci abituiamo alla demagogia ed ai luoghi comuni imperanti. Se tutto ciò è controcorrente, mi onoro ugualmente di farlo presente e di andare contro la demagogia ed i luoghi comuni imperanti.

Il secondo aspetto riguarda la questione delle regioni, delle province e dei comuni, cioè tutto il sistema delle articolazioni delle autonomie e dei compiti delle articolazioni endostatali della Repubblica.

Sono un grande fautore — non a parole, ma nei fatti, nei convincimenti, negli scritti, nei pronunciamenti, nelle proposte — del decentramento amministrativo. Credo moltissimo in tale decentramento, che ritengo sia uno dei problemi epocali della nostra civiltà, della nostra organizzazione dei poteri pubblici e dei bisogni stessi della comunità e del popolo. Sotto questo profilo avrei voluto, o meglio vorrei, che nella Carta costituzionale fosse affermato il principio, portato dunque a dignità costituzionale, dell'obbligo della prossimità dei servizi al cittadino.

Ho preso la parola più volte in quest'aula su diverse materie ed in occasione di varie riforme o razionalizzazioni per dire che non sono d'accordo con il processo di accentramento progressivo in poche sedi, in poche grandi città della nostra comunità nazionale, di uffici erogatori ed organizzatori dei servizi pubblici fondamentali. Stiamo seguendo un modello di insediamento antropico che la gente soffre sempre di più, che le nostre comunità soffrono e che non ci porterà a buoni risultati in termini di qualità della vita.

Come dicevo, sono un grande fautore del decentramento amministrativo e dunque vorrei che nella Carta costituzionale fosse recepito il principio della prossimità dei servizi al cittadino. Tutto questo, infatti, è contraddetto dalle riforme sem-

pre più accentriche che stiamo attuando nelle varie branche della pubblica amministrazione e dei servizi pubblici, dopo aver affermato il contrario in queste aule parlamentari.

La questione del rapporto tra regioni, province e comuni, come ben si vede anche dal dibattito di questi giorni, è ben lontana dall'essere risolta. Anch'essa è dominata da una molteplicità di luoghi comuni e di contraddizioni profonde. Contrariamente all'opinione di molti, non credo, ad esempio, alla differenziazione nell'ambito delle regioni tra quelle a statuto speciale ed a statuto ordinario. Solleverò scandalo, ammesso che si sia ancora in grado oggi di farlo, ma non credo a questa differenziazione. Non solo, ma credo anche alla necessità di attribuire forti ma ben dettagliati poteri a regioni ed enti locali, mentre la potestà legislativa, in particolare quella generale, va riservata allo Stato.

Credo senz'altro al ruolo dei comuni; comuni forti, dotati di poteri e di risorse. Starei per dire che opto, preferibilmente o nettamente, per il federalismo delle città. Dunque, comuni forti, riorganizzati, dotati di risorse.

Notate bene, come state facendo, che quando parlo di regioni, province e comuni non mi interessa minimamente da chi siano contingentemente governati, né se la maggioranza di essi siano del centro-destra o dell'Ulivo. In questa sede — l'ho dichiarato all'inizio del mio intervento — voglio essere impolitico al massimo e forse più ingenuo di quanto io stesso voglia apparire. Però, non mi interessa niente chi governi regioni province e comuni, né chi ne governi la maggioranza.

Al momento attuale ritengo le regioni strumenti inadeguati a sopportare la stagione del federalismo. Noi pensiamo sempre a chi sia federalista e chi no. Spesso, peraltro, intendiamo per federalismo tutto ed il contrario di tutto. Si dice: «Però, se per federalismo si intende questo, allora sono federalista anch'io», oppure: «No, se il federalismo è questo, non ne parliamo proprio». Questa è l'epoca delle parole che vanno al di là e contro la sostanza.

Di quali regioni, dunque, stiamo parlando come destinatari di poteri federali? Delle attuali? Questo è il grande equivoco, perché mi pare che nel testo che dovrebbe essere licenziato le regioni siano quelle attuali, che vengono elencate e chiamate, per così dire, con nomi e cognomi.

Di che cosa parliamo, allora? Di federalismo calandolo su strumenti che sono — chiunque li stia governando o li abbia governati — largamente inadatti a sopportare questo tipo di cambiamento: lo sono di sicuro territorialmente, nonché sul piano dell'organizzazione. Questo è un problema che tutti tacciono, quando invece non dobbiamo lasciarlo a questa o quella fondazione, a questo o quell'ente, più o meno nobile, di studi e ricerca.

Parlavo del rapporto tra regioni, province e comuni. È vero, si sente l'esigenza di un raccordo dei comuni, si sente l'esigenza di un'area più vasta, con riferimento forse a quelli che chiamavamo « comprensori ». Quanto alle province il problema non è se soffocarle o meno: ognuno rivendica la propria ragion d'essere. La questione è che se prevediamo la sparizione delle regioni, sarà necessario prevedere delle « provincione », dei dipartimenti di area vasta che raggruppino le competenze, le funzioni, le risorse.

Se invece continueremo a concepire le regioni come entità di piccole dimensioni, onorevoli colleghi, allora le province non avranno spazio e dunque il problema non sarà quello di soffocarle o meno nelle loro prerogative o di ritagliare per forza, all'uno e all'altro livello, alcune funzioni. La verità è che una volta che si confederano i comuni in aree più vaste di natura comprensoriale, per le province non rimarrà spazio, se resteranno piccole ed inadatte realtà come quelle alle quali mi sono riferito.

La terza questione che affronto è quella del bicameralismo. Anche qui vado un po' contro corrente, ma solo in parte. Se si sceglierà il monocameralismo, mi sembra che il problema del numero dei parlamentari, che spesso demagogica-

mente si agita, non sia un gran problema: non mi pare si ponga con particolare necessità.

La questione, invece, è se debba esservi la seconda Camera con compiti differenziati e dunque anche in posizione differenziata. Sono tra quelli che immaginano una seconda Camera come Camera alta di garanzia, che raggruppa e riassume, cioè, varie ed importanti funzioni di garanzia. Sono d'accordo con questa scelta: ne parlavo anche prima che la Commissione bicamerale affrontasse il tema. Certo, in questo caso, dovrebbe essere una Camera a numero ristretto di componenti.

Chissà perché quando si difende la necessità di una seconda Camera si sorride, quasi si trattasse di una difesa categoriale dei nostri colleghi senatori! Non vedo perché non vi sia un altrettanto largo e malizioso sorriso per la volontà dei deputati di difendere il loro ruolo e la loro Camera! Questo non si capisce bene: quasi che il Senato diventi all'improvviso un impiccio.

Non sono d'accordo, invece, sulla Camera delle autonomie. Anche qui vado controcorrente (se necessario): non m'interessa, ma una volta che si rivendicano più forti poteri in capo alle autonomie o addirittura poteri legislativi più significativi per le regioni, mi chiedo quale necessità vi sia di una Camera parlamentare dove abbiano proiezione le rappresentanze delle regioni stesse. Ciò mi pare, anzi, controproducente, negativo, contraddittorio. Se dovranno avere poteri più forti, con una propria identità e proprie peculiari caratteristiche, non si vede perché le loro rappresentanze debbano avere sede anche in una Camera parlamentare.

La verità è che si deve finalmente affrontare, senza i tabù legati alle polemiche del passato o a spettri più o meno agitantisi, il problema della rappresentanza categoriale, degli interessi legittimi dei gruppi sociali, che debbono uscire allo scoperto e non restare *lobby* che non assurgono a dignità costituzionale e che non si assumono responsabilità politiche o

di concorso nella formazione delle leggi alla luce del sole, nelle sedi ufficiali.

Si pone, dunque, il problema della rappresentanza non soltanto politica, ma anche degli interessi sociali legittimi delle categorie della cultura, del lavoro, della produzione.

La dispensa che in questi giorni è stata fatta recapitare nelle nostre caselle dal CNEL — che non credo sia organo che tende alla sovversione dell'ordine costituito e che anzi alcuni miei emendamenti tendono a portare nella organizzazione costituzionale dello Stato — ci chiede di porci il problema dell'articolazione del pluralismo sociale, altrimenti faremmo opera di repressione nei confronti dello stesso.

Una volta che siamo ormai in pieno scenario di garanzie pluralistiche e di democrazia indiscussa, senza che vi siano pericoli rispetto a questo tipo di scelta fondamentale, il problema della rappresentanza categoriale degli interessi legittimi si pone anche a livello di proiezione parlamentare.

Ecco dunque un ruolo, una fisionomia e una identità delle prerogative che in una delle Camere parlamentari possono trovare riscontro in una fase transitoria con il potenziamento delle facoltà e dei poteri di iniziativa in capo al CNEL, tanto per fare un esempio quanto mai concreto.

Concludendo, nel mio intervento ho puntualizzato la questione dello Stato e della sua centralità, come interfaccia dei diritti dell'individuo e quindi della sutura che deve realizzarsi con le formazioni sociali, che finalmente devono trovare legittimazione e potere di pronunciamiento. La seconda questione riguarda il rapporto tra regioni, province e comuni che, come mi sono permesso di sottolineare, è ben lungi dall'essere risolta e che dovremo affrontare in questa sede con coraggio ed anche con anticonformismo. La terza questione, che reputo fondamentale, concerne il bicameralismo, come scelta assolutamente irrinunciabile di differenziazione delle due Camere nella composizione e nelle attribuzioni dell'una rispetto all'altra, senza nulla concedere

alle richieste che parti dell'ordinamento substatale avanzano con rivendicazioni prettamente categoriali e particolaristiche.

Penso che se non affronteremo queste tre questioni potremo anche fare trattative politiche su questo o quel punto del documento della Commissione bicamerale, ma non avremo affrontato problemi che ci ricadranno sulle spalle in maniera formidabile e dirompente (*Applausi dei deputati del gruppo di alleanza nazionale*).

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

**GIULIANO URBANI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, sento innanzitutto il dovere di scusarmi con tutti coloro che sono intervenuti e che non ho potuto ascoltare per colpa di una mia indisposizione che — temo — disturberà anche voi che ora ascoltate le mie parole; per questo cercherò di limitare al massimo il mio intervento.

Credo che dobbiamo partire da un punto, cioè la consapevolezza che tra pochi giorni inizieremo ad esprimerci con un voto sulla proposta di legge più rilevante della nostra storia recente, prossima. Infatti, aggiornare una carta fondamentale, comporta ovviamente molte responsabilità anche per il futuro. Dobbiamo anche renderci conto che stiamo modificando (spero in meglio e questa è la ragione del tentativo), lo stesso patto civile, che è a fondamento della competizione politica e più in generale della convivenza civile.

Dico subito, ma tutti lo sapete bene, che giudico questo tentativo di riforma necessario ed urgente. È certamente necessario perché i precedenti che hanno accompagnato i patti civili che abbiamo alle spalle sono storicamente quanto di più carente si possa immaginare sullo scacchiere mondiale.

Il nostro è un paese che fino al secolo scorso non aveva conosciuto l'esistenza di uno Stato e quando tale conoscenza è avvenuta ha assunto forme per così dire senza popolo, elitarie, oppure forme autoritarie. Quando poi, più recentemente,

ha conosciuto tentativi di costituzione di un patto civile secondo alcuni canoni fondamentali della democrazia politica, ciò è accaduto — purtroppo — in presenza di profondissime e laceranti divisioni civili.

Questa è la prima volta, nella storia del nostro paese, che si tenta di gettare le basi per un patto civile di tipo democratico e sufficientemente rappresentativo dei cittadini stessi.

Giudico questa riforma anche urgente, non solo per le carenze del passato, ma soprattutto per quello che abbiamo di fronte. Penso, naturalmente, alla nostra appartenenza all'Unione europea e quindi a tutti i problemi di compatibilità e di competitività che abbiamo davanti e penso, in particolare, alla scommessa che abbiamo accettato qualche anno fa di dare vita ad una democrazia, come suol dirsi, di tipo bipolare, quindi notevolmente semplificata, ma anche funzionante molto meglio di altre forme di democrazia che poggiano su una pluralità eccessiva di formazioni della volontà popolare di tipo collettivo. Era urgente che il nostro paese approdasse a questo tentativo, ma è ancora più urgente che tale tentativo approdi oggi ad un successo.

Ciò premesso, devo dire molto francamente che considero quella che abbiamo davanti a noi una riforma a rischio. Credo che dobbiamo essere realisti di fronte a tutto questo e che non possiamo confondere le nostre aspettative con la realtà. Le spie che inducono a ritenere questa riforma a rischio sono molteplici e devono essere prese sul serio. Non temo, da questo punto di vista, tanto l'indicatore sul quale si sono soffermati alcuni commentatori, sui giornali di oggi in particolare, cioè il numero degli assenti in questa sede. Credo che in quasi tutte le revisioni costituzionali del passato e degli anni a noi più vicini gli assenti siano sempre stati più numerosi delle minoranze che si sono assunte questo onere. Il problema non è questo, anche se lo considero un sintomo da non sottovalutare.

Quando però affermo che la riforma in esame mi sembra a rischio, penso ad altre

spie più corpose, che attengono allo stesso rapporto politico interno a quest'aula e più in generale alla nostra capacità rappresentativa degli elettori che ci hanno votato. Penso innanzitutto ai troppi emendamenti che abbiamo davanti; è difficile calcolare quanto siano significativi della volontà politica dei gruppi che si sono finora battuti per questo tentativo di riforma costituzionale, ma credo che la loro misura non sia inferiore alle 5 mila unità. Cinquemila emendamenti sono troppi, se vengono da chi vorrebbe approvare o migliorare il testo e non sconvolgerlo.

Tra le spie che mi preoccupano, penso all'asimmetria e alla sproporzione che c'è tra il numero dei critici e il numero dei difensori di questa riforma e di questo testo. I critici sono troppo eccedenti rispetto ai difensori per non essere preoccupati. Qual è la ragione di questa asimmetria e del fatto che la riforma è a rischio? Il direttore di un grande quotidiano italiano ci ha accusato di aver predisposto una proposta di riforma costituzionale senz'anima. Non credo sia del tutto vero che la proposta che abbiamo di fronte sia interamente senz'anima. Probabilmente un embrione possiamo vederlo, anche se vi confesso che lo ritengo insufficiente. Quale può essere questo embrione? Se non ho capito male e se non riferisco male le parole del presidente D'Alema, esso può essere ravvisato nel tentativo di avvicinare lo Stato ai cittadini.

Se non ho capito male non posso che essere d'accordo, anche perché credo — probabilmente il collega Salvi lo ricorda — di essere stato tra i primi a usare questa espressione, anche se fuori dal nostro paese...

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. A Londra.

GIULIANO URBANI. Dico subito che giudico l'embrione un embrione; è troppo poco. È troppo poco perché tutta la nostra proposta si presenta in formulazioni che sono caratterizzate da una